



Investigación **EGOB**  
GESTIÓN PÚBLICA

# Gestión estratégica del talento humano en el sector público:

estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano

Pedro Pablo Sanabria Pulido  
(compilador)





Gestión estratégica del talento humano  
en el sector público



Investigación **EGOB**

**GESTIÓN PÚBLICA**

**Gestión estratégica del talento humano  
en el sector público:**  
estado del arte, diagnóstico y recomendaciones  
para el caso colombiano

Pedro Pablo Sanabria Pulido  
(compilador)

Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano / Pedro Pablo Sanabria Pulido (compilador) -- Bogotá : Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Ediciones Uniandes, 2015.

366 páginas; 17 x 24 cm.

Otros autores: James L. Perry, Jaime Torres Melo, Maite Careaga Tagueña, Sonia Margarita Ospina Bosi, Amparo Hofmann-Pinilla, Enrique Borda Villegas, Angélica Díaz Ortiz, Luis Díaz Matajira, Paula Liliana Roza Posada, Julián Alberto Arce Sánchez, Fabián Guillermo Telch Otálora, Alejandra Rodas Gaiter, Mauricio Astudillo Rodas, Sebastián Estrada Jaramillo.

ISBN 978-958-774-159-9

1. Administración de personal – Investigaciones – Colombia 2. Función pública – Administración de personal – Investigaciones – Colombia I. Sanabria Pulido, Pedro Pablo II. Universidad de los Andes (Colombia). Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.

CDD 352.6

SBUA

Primera edición: noviembre del 2015

© Pedro Pablo Sanabria Pulido (compilador)

© Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Ediciones Uniandes

Calle 19 n.º 3-10, oficina 1401

Bogotá, D. C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2133

<http://ediciones.uniandes.edu.co>

[infeduni@uniandes.edu.co](mailto:infeduni@uniandes.edu.co)

Corrección de estilo: Liliana Ortiz

Diseño interno y cubierta: Leonardo Cuéllar

Imagen de cubierta: *Diverse Business People on a Meeting*. Autor: Rawpixel.com. Autorización de

modelo archivada en Shutterstock, inc.: <http://www.shutterstock.com/pic.mhtml?id=204774604&src=id> (número de la imagen: 204774604)

Colciencias

Departamento Administrativo de la Función Pública

Escuela Superior de Administración Pública

ISBN: 978-958-774-159-9

ISBN *e-book*: 978-958-774-160-5

Impresión:

Editorial Kimpres S. A. S.

Calle 19 sur n.º 69C-17

Teléfono: 4136884

Bogotá, D. C., Colombia

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

## Contenido

<b>Prólogo</b> James L. Perry	1
<b>Prólogo</b> Carlos Caballero Argález	7
<b>Comentarios al libro</b>	11
<b>Prefacio</b> Pedro Pablo Sanabria Pulido	17
<b>Capítulo 1</b> <b>Estado del arte de la gestión estratégica del talento humano en el sector público: teoría y prácticas</b> Pedro Pablo Sanabria Pulido	23
<b>Capítulo 2</b> <b>Análisis institucional de la evolución de la política pública de gestión del talento humano en Colombia</b> Jaime Torres Melo	61
<b>Capítulo 3</b> <b>El diagnóstico desde adentro: estado actual de la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas a partir de la visión de los expertos en las unidades de personal</b> Maite Careaga Tagueña	95
<b>Capítulo 4</b> <b>Voces y vivencias: la gestión del talento humano vista desde adentro de las organizaciones públicas colombianas</b> Sonia M. Ospina Bossi – Amparo Hofmann-Pinilla	119

<b>Capítulo 5</b> <b>Evaluación del <i>statu quo</i> normativo y jurisprudencial de la gestión del talento humano en el sector público colombiano</b> Enrique Borda Villegas – Angélica Díaz Ortiz	147
<b>Capítulo 6</b> <b>Análisis del <i>statu quo</i> de las prácticas de las unidades de personal en el sector público colombiano</b> Luis Díaz Matajira – Paula Liliana Rozo Posada – Julián Arce Sánchez	169
<b>Capítulo 7</b> <b>Lineamientos para una política de talento humano en el sector público colombiano. Para servir mejor al país: ¿cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas?</b> Pedro Pablo Sanabria Pulido – Fabián Guillermo Telch – Alejandra Rodas Gaiter Mauricio Astudillo Rodas – Sebastián Estrada Jaramillo	195
<b>Capítulo 8</b> <b>Resultados de la socialización de recomendaciones en el nivel regional</b> Pedro Pablo Sanabria Pulido – Fabián Guillermo Telch Otálora	341
<b>Los autores</b>	363

## Prólogo\*

James L. Perry

A pesar de no ser colombiano y de ser ajeno al sistema de gobierno, y al gobierno colombiano mismo, tengo muchos aspectos en común con los directivos, investigadores y reformadores que han unido esfuerzos para llevar a cabo un proyecto de investigación orientado a generar lineamientos para una eventual política pública de gestión del talento humano, el cual es la razón de hacer este libro. Este prólogo es una expresión de solidaridad tanto con el esfuerzo intelectual de los investigadores como con las aspiraciones para el mejoramiento de la política de gestión del capital humano en Colombia.

Durante las últimas cuatro décadas he estudiado la reforma a la gestión del capital humano en organizaciones de Estados Unidos y alrededor del mundo. Mi contacto con la reforma en los Estados Unidos comenzó con el acto de la Reforma al Servicio Civil de 1978 (CSRA, por su sigla en inglés), la cual tiene similitudes con los objetivos e iniciativas descritas en este libro. La CSRA fue la última reforma legislativa, exhaustiva, para el Servicio Civil Federal de los Estados Unidos; esta reforma reorganizó a fondo las agencias responsables de la gestión del capital humano, formalizó los principios del sistema de mérito, estableció el nivel ejecutivo, la gestión del desempeño y los programas de investigación y pilotaje.

Mi rol como editor en jefe de *Public Administration Review* (la revista más relevante a nivel mundial en temas de administración pública) refuerza mi sentido de solidaridad con los líderes responsables de la gestión del capital humano en Colombia. Durante los 75 años de publicación de la *Public Administration Review*, esta ha apoyado la búsqueda del buen gobierno, no solo en Estados Unidos sino alrededor del mundo. Las raíces de la revista se remontan a los movimientos progresistas que buscaban implementar las prácticas de buen gobierno en los miles de gobiernos del sistema federal norteamericano.

En el foro “Una Política de Gestión del Talento Humano para el Sector Público Colombiano del Siglo xxi”, llevado a cabo el 22 de octubre del 2013 en Bogotá, compartí algunas observaciones desde mis investigaciones y mi experiencia en el contexto de la presentación por parte del equipo colombiano de investigación sobre los resultados y las recomendaciones que están culminando con la publicación de este libro. En este momento deseo reiterar algunas de las observaciones que comenté en aquella ocasión, ya que sirven como complemento de los resultados y las conclusiones que se desarrollan en este libro. Para tal fin, he organizado mis observaciones alrededor de dos categorías de interés: investigación y experiencia.

\* Versión original escrita en inglés. Traducción de Mauricio Astudillo Rodas, Pedro Pablo Sanabria Pulido y Fabián Guillermo Telch Otálora, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, Colombia.

## **I. Imperativos para la gestión del capital humano basados en la investigación**

El capítulo 1 de este libro presenta información detallada sobre el estado del arte teórico, a nivel internacional, de la gestión del capital humano. Mi intención no es adelantarme a la revisión de alta calidad que se muestra más adelante en el libro, sino que enfatizaré en algunos aspectos de la literatura que necesitan ser reforzados, en parte porque son temas que parecen obvios y pueden ser pasados por alto, o se dan por sentado.

### **A. Las organizaciones gubernamentales y los individuos son socios cuando el capital humano es optimizado**

Gran parte de lo que se entiende por *capital humano* en una organización es resultado de procesos mutuos que involucran tanto a la organización como a los individuos. Las organizaciones son sistemas complejos que se basan en el equilibrio entre los incentivos organizacionales para sus empleados y las contribuciones por parte de estos hacia la organización. Así, observar únicamente el *stock* de capital humano de una organización puede resultar engañoso, pues las organizaciones que logran optimizar su capital humano usualmente se caracterizan por un alto grado de convergencia entre los objetivos individuales y las metas de la organización. Lo anterior significa que las organizaciones efectivas usualmente se encuentran cosechando los dividendos de las decisiones que toman acerca de la gestión del capital humano, en conjunción con las decisiones tomadas por los individuos, las cuales magnifican el retorno a las inversiones hechas por la organización.

La convergencia que existe entre las metas individuales y organizacionales permite cosechar dividendos significativos del talento humano. La habilidad de una organización para retener el personal debido a su compromiso hacia la organización significa que se está reteniendo no solo el capital humano que el individuo trajo a la organización sino que se está reteniendo el aprendizaje y la memoria adquiridos durante el tiempo que este permanece allí. Las organizaciones que logran retener el personal también cosechan las ventajas del capital humano producto de la inversión que cada empleado hace para sí mismo, lo cual es otra fuente para el mejoramiento del capital humano agregado. De esta manera, las organizaciones necesitan encontrar formas para estimular y alentar la espiral ascendente virtuosa de inversiones de los individuos, que benefician tanto a los individuos mismos como a la organización.

### **B. Los retornos a las políticas de gestión del talento humano deben ser contrastados frente al desempeño individual y organizacional**

En el transcurso de la última mitad de siglo, los académicos han desarrollado, gradualmente, diversas alternativas a las formas de organización burocráticas. En el sector público, la búsqueda de estas alternativas ha sido impulsada por las demandas de los líderes públicos y los ciudadanos para lograr una mayor productividad. En este sentido, las alternativas que han surgido a los modelos burocráticos son definidas más en los productos y los resultados que en los insumos y las estructuras prescritos.

La consecuencia de cambiar las formas organizacionales y el uso de los productos y resultados en el gobierno es que las políticas de gestión del talento humano se justifican cada vez más por los resultados alcanzados, o por alcanzar, que simplemente por la eficiencia o por la regla de conformidad. Los programas diseñados para reclutar y desarrollar el talento necesitan ser evaluados frente al talento que logran atraer y desarrollar. Igualmente, las iniciativas para reducir la corrupción y los comportamientos poco éticos tienen que dar cabida a la disminución de la corrupción y a la mejora de la conducta ética. En el nivel macro, se requiere desarrollar mediciones que permitan monitorear el sistema de gestión del capital humano y asegurar que se están produciendo los resultados. En la ausencia de resultados, las políticas de gestión del capital humano no podrán ser sostenidas.

### **C. Una política pública efectiva de gestión del capital humano se debe enfocar en ofrecer y crear un balance entre tres clases de recompensas extrínsecas: compensación total, seguridad en el empleo y motivación al servicio público**

La compensación total incluye los sueldos, salarios y las compensaciones diferidas en forma de pensiones y recompensas relacionadas. La seguridad en el empleo es la seguridad de los empleados de carrera que se les otorga, ya sea por política pública, por contrato o por ley. La motivación al servicio público abarca las oportunidades que se otorgan a los empleados para cumplir las necesidades asociadas con los valores públicos y que son importantes para ellos.

A diferencia de la teoría del capital humano, la cual fue desarrollada en la economía, la investigación científica detrás del imperativo teórico para balancear las recompensas extrínsecas es mucho más modesta. En el largo plazo, sin embargo, creo que llegaremos a entender qué tan importante es “el gran trío” (ej.: compensación total, seguridad en el empleo y motivación al servicio público) para manejar efectivamente la política pública de gestión del capital humano. Somos conscientes de que las organizaciones del gobierno que, por ejemplo, dan a sus empleados una seguridad en el empleo excesiva terminan atrayendo a los empleados cuya principal motivación es la seguridad y que tienen más bajo desempeño. De manera similar, si los empleados no están comprometidos con su trabajo porque este no les ofrece una forma de alcanzar una causa que tiene significado para ellos, entonces solo es posible medir qué tan adecuada es la compensación a través de términos financieros.

Las organizaciones gubernamentales que logren construir un balance entre “el gran trío” tienen un gran número de recursos que pueden usar en sus interacciones con diferentes tipos de empleados. Al mismo tiempo, los sistemas balanceados de recompensas extrínsecas traen naturalmente mayor legitimidad con los grupos de interés relevantes, de manera que los empleados reconocen fácilmente la justicia de los sistemas de recompensa balanceados. Es probable que los ciudadanos, como pagadores de impuestos y votantes, aprecien los sistemas de recompensa que no son financieramente generosos, pero, simultáneamente, esperan que los funcionarios públicos tengan un desempeño en su trabajo que ubique el servicio público en un nivel superior respecto a sus prioridades. Los políticos están en una mejor posición para mantener y defender los sistemas de recompensas que son justos para los empleados y aceptados por los ciudadanos. Así, la política pública de gestión del capital humano que esté basada en un balance entre las recompensas extrínsecas significativas es recomendable.

## II. Lecciones aprendidas desde la experiencia

Kurt Lewin, el fundador de la psicología social moderna, sostiene que “no hay nada más práctico que una buena teoría”. Lo cito porque refleja mis creencias en la sabiduría de la observación de Lewin. Al mismo tiempo, la sabiduría puede venir de otras fuentes, siendo la experiencia una de ellas, de manera que se destacan cuatro lecciones relevantes para desarrollar una nueva política pública de gestión del capital humano como resultado de mis experiencias como académico, profesor y profesional.

### A. En los sistemas de gestión del capital humano existen muchos puntos de apalancamiento, esto es, caminos hacia el cambio efectivo. Basarse únicamente en el *one best way*<sup>2</sup> puede resultar, probablemente, en consecuencias decepcionantes

Cuando nos encontramos en medio de los sistemas en reforma, algunas veces desarrollamos sesgos que bloquean las numerosas formas como se pueden alcanzar los resultados. En los últimos años, por ejemplo, muchos líderes de opinión en Estados Unidos (como presidentes, legisladores y líderes de centros de pensamiento) han promovido la compensación relacionada con el desempeño, en algunas ocasiones, como la manera óptima de mejorar el desempeño del gobierno. Lo que hemos aprendido, sin embargo, es que confiar primordialmente en la compensación relacionada con el desempeño puede perjudicar efectivamente el desempeño, en lugar de mejorarlo. Hemos encontrado que los beneficios esperados de la compensación relacionada con el desempeño son usualmente restringidos por la naturaleza del trabajo al cual está siendo aplicado, las limitaciones de presupuesto y lo que lo valoran los empleados. La propensión de algunos líderes de opinión para sostener la compensación relacionada con el desempeño como una solución a los problemas de productividad, es un buen ejemplo de una búsqueda equivocada del *one best way*.

Los sistemas motivacionales efectivos proveen incentivos que recurren a una gama amplia de motivaciones para los empleados. Como lo indiqué antes respecto al “gran trío”, el balance entre una variedad de recompensas extrínsecas es probablemente más agradable para los empleados, ciudadanos y empleados oficiales, al tiempo que otorga a los gerentes públicos un portafolio más completo de recompensas para motivar a los empleados. El anterior principio niega la aproximación hacia un *one best way*, de manera que la lección experimental es que los líderes y gestores de políticas deberían tomar ventaja de un amplio rango de maneras para obtener los resultados.

### B. El cambio en los sistemas de gestión del capital humano es usualmente gradual e incremental. Sea paciente con los resultados

En algunas ocasiones la impaciencia es una virtud; por ejemplo, las anécdotas acerca del innovador y fundador de Apple, Steve Jobs, enfatizan en su impaciencia frente a sus subor-

2 La expresión *one best way* hace referencia a la práctica de la única y mejor alternativa, pues solo hay una respuesta correcta a la que siempre se debe llegar (nota del traductor).

dinados y socios, los cuales no entregaban resultados rápidamente ni ajustados al estándar que él demandaba. Pero la búsqueda de resultados debe estar frenada por el realismo, especialmente en los sistemas públicos que son más complejos y multifacéticos que los sistemas corporativos; adicionalmente, los humanos son seres emocionales y sus arraigos a viejas formas de hacer las cosas pueden requerir tiempo para procesar el cambio emocional.

Aparte de los ajustes emocionales que las personas tienen que hacer cuando los sistemas cambian, ellos también tienen que hacer ajustes cognitivos importantes. La adquisición de nuevo conocimiento es, en algunas ocasiones, parte del proceso de cambio. El entrenamiento y el aprendizaje de un nuevo oficio pueden tomar tiempo; así, la paciencia es un complemento a la naturaleza del entorno donde se está produciendo el cambio.

### **C. Victorias pequeñas son necesarias en la construcción del éxito y para crear culturas de alto desempeño**

El individuo que tiene una mentalidad reformista usualmente se enfoca en los grandes saltos hacia delante. Si el desempeño del capital humano necesita cambiar, entonces progresar a grandes saltos parece ser razonable; pero un corolario del principio del cambio en los sistemas de gestión del capital humano es que usualmente es gradual e incremental, es decir que a menudo se deben dar pasos pequeños antes de dar un gran salto. El éxito inicial (aunque es producto de éxitos pequeños e incrementales) puede construir gradualmente impulsos para que de manera consecuyente los movimientos siguientes lleguen con mayor rapidez y con incrementos mayores.

### **D. Las estrategias y prácticas que son orgánicas, incluso si son poco convencionales, son superiores que aquellas que no pueden ser sustentables**

Esta lección final involucra el lugar donde buscamos soluciones a los problemas y las necesidades de la gestión del capital humano. Este libro presta atención al estado del arte de la gestión internacional del capital humano. Pero también es necesario apreciar algunas prácticas “hechas en casa” que logren funcionar. Es concebible que las prácticas que denominamos *orgánicas* o “hechas en casa” logren imitar las funciones de las prácticas exitosas en otros países. Es importante que estas prácticas orgánicas que funcionan no sean abandonadas por ser iniciativas locales y porque no se ajustan a lo que parecen ser las mejores prácticas a nivel internacional.

## **III. Cerrando las sugerencias para el desarrollo de la política**

Espero que sea claro de lo que he escrito que no existe una fórmula mágica para el desarrollo efectivo de una política pública de capital humano. La construcción de una política pública de capital humano requiere un compromiso de largo plazo. A lo largo del camino, los líderes y partidarios de llevar a cabo una reforma necesitan estar atentos a los requisitos conocidos que sustentan una política pública efectiva. Los agentes de cambio deberían construir

experimentación durante el proceso de reforma. Así como no existe el *one best way*, las políticas públicas que esperamos que rindan frutos algunas veces no lo hacen. Una perspectiva experimental reconoce la incertidumbre inherente al proceso de diseño e implementación de una política pública, al tiempo que reconoce la realidad del ensayo y error. Los agentes del cambio deben estar preparados para moverse hacia adelante basados en lo que funciona y aprender de lo que no funciona. La reflexión al proceso de cambio y la implementación es un activo real, la consideración de la ansiedad y los temores frente al cambio que afectan a los individuos y grupos de interés puede tener un gran efecto para neutralizar su oposición y, algunas veces, podrían convertir a los oponentes en partidarios. Recurrir a la coerción y las directivas jerárquicas no crearán compromisos sostenibles ni políticas públicas. En definitiva, la persuasión y el compromiso basado en valores son fundamentos para una política pública de gestión del capital humano que siembre raíces y sea sostenible.

Por último, la alta dirección gubernamental y los agentes de cambio deben reconocer la centralidad de los funcionarios, administradores y líderes en diferentes niveles de gobierno para lograr una política de gestión del capital humano exitosa. Los administradores y supervisores a lo largo de la estructura jerárquica tienen roles importantes en el diseño de las políticas públicas, en la socialización de la propuesta a sus subordinados y compañeros, y en la implementación e institucionalización de la política pública de gestión del capital humano.

**James L. Perry**

Editor en jefe, *Public Administration Review*

Profesor emérito distinguido, Universidad de Indiana Bloomington

## Prólogo

Carlos Caballero Argáez

*¡Que tiemblen los porteros!* era un dicho de la política por allá en 1930, cuando el triunfo del Partido Liberal en la elección presidencial terminó con el largo período que se conoció como la “Hegemonía Conservadora” (1886-1930) y se inició la “República Liberal” durante la cual por dieciséis años gobernaron presidentes del Partido Liberal.

De ahí que uno de los principios sobre los cuales se cimentó el acuerdo político del Frente Nacional en Colombia en 1957 fue el de poner fin a la pugna entre los dos partidos tradicionales, que conducía a que el que ganaba la elección presidencial disponía, a favor de los miembros de su partido, de todas las posiciones y los cargos en el sector público.

El primer presidente del Frente Nacional y arquitecto de este acuerdo, Alberto Lleras Camargo, consideraba que en el Estado colombiano debía existir una carrera administrativa y que los nombramientos en los cargos públicos deberían aislarse de la influencia de los dirigentes políticos como ocurría en el Reino Unido o Francia, en donde cambiaban los mandatarios pero no los administradores del Estado. Era no solamente la manera de evitar la confrontación entre los partidos, y el clientelismo, sino de modernizar y profesionalizar la administración pública.

Por eso, en 1958 se armó un aparato institucional estatal que incluyó la creación tanto del Departamento Administrativo del Servicio Civil —en la actualidad Departamento Administrativo de la Función Pública— como del Departamento Nacional de Planeación, ambos dependientes directamente de la Presidencia de la República. El primero estaría dedicado a organizar la carrera administrativa y a formar y capacitar funcionarios que ocuparan cargos en todos los niveles de la administración estatal; el segundo, a trazar la estrategia de desarrollo del país, el rumbo de las políticas públicas y a la definición del plan de inversiones del Estado acorde con esos lineamientos globales.

El mismo presidente Lleras Camargo, en el discurso que pronunciara en la inauguración de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), en marzo de 1962, se refirió a la necesidad de

organizar la administración pública sobre fundamentos universalmente aceptados y fracasados en Colombia una y otra vez, por falta de continuidad en el pensamiento de los gobiernos y de decisión para combatir intereses políticos sin ninguna importancia. Esos fundamentos son el establecimiento de la carrera administrativa y la planeación de las obras y servicios del Estado, con el fin de que los recursos públicos no se desperdicien y diluyan en proyectos extravagantes o por la simple ineptitud de un cuerpo de funcionarios improvisados y cambiantes. Ya la enmienda

constitucional aprobada en 1957 por el pueblo en plebiscito dejó en forma sintética el mandato de crear una carrera administrativa totalmente ajena a las presiones de la lucha política, y la Ley 19 de 1958 dijo cómo debería ejecutarse (Lleras Camargo, 2006, p. 510).

Fue precisamente esta última ley la que creó el Departamento Administrativo del Servicio Civil y la que otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para crear la ESAP.

A pesar de la existencia de ese conjunto de entidades encargadas de velar por la calidad de los funcionarios públicos y la eficiencia de la administración, es corriente afirmar hoy en día que en Colombia el Estado funciona de manera muy deficiente, lo cual afecta negativamente la actividad privada y el bienestar de la ciudadanía. La percepción de los colombianos con respecto a la calidad de los funcionarios públicos y a la gestión del talento humano (GTH) en la administración estatal es muy mala; se critica tanto la capacidad de servicio del empleado oficial como la ausencia de valores éticos, que conduce a prácticas corruptas en el Estado.

Para la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, la calidad de la gestión pública es un elemento crítico para transformar la sociedad colombiana y combatir la pobreza y la desigualdad. En el país hay un acervo importante de leyes y reglamentaciones bajo las cuales pueden operar el Estado y los funcionarios públicos en los diferentes campos de la actividad pública. Sin embargo, se cree que con dicho acervo es suficiente para generar cambios sociales y económicos y se pasa por alto la necesidad de la ejecución eficiente por parte de las entidades estatales. Y es allí en donde se presenta un obstáculo enorme para el desarrollo del país.

Por las razones anteriores, un grupo de profesores y asistentes de investigación de la Escuela participó con entusiasmo en llevar a cabo el proyecto de investigación de cuya realización resultó este libro. Su objetivo era “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” y su financiación provino de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), con el apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y Colciencias. Sobra decir que estas entidades abrieron una convocatoria para escoger al grupo de investigadores que tendrían la responsabilidad de desarrollar la investigación, y que la Escuela de Gobierno fue seleccionada para este fin.

Cómo promover la innovación y la efectividad en la administración y la GTH en el sector público no es un interrogante con respuesta trivial. A pesar del andamiaje institucional existente, al cual ya se hizo referencia, el manejo de las entidades estatales no parecería estar diseñado para una adecuada GTH, que promueva la innovación y la efectividad. Hay, desde luego, excepciones a la regla. Pero, habiendo vivido la experiencia de ocupar el cargo de ministro y, además, una relación cercana con el sector público en sus distintos niveles a lo largo de mi actividad profesional, puedo afirmar que los ministros no están en capacidad de tener, dentro de las prioridades de su actividad, la mejora de la GTH en sus respectivas organizaciones. Es triste pero es la realidad escueta.

El estudio de la Universidad de los Andes encontró deficiencias protuberantes en el manejo de los recursos humanos en el Estado. Por ejemplo, no se cuenta con información consolidada sobre el número de funcionarios y contratistas que trabajan en o para el sector

público colombiano. Esta falla es particularmente notable en el sector público del orden regional y local. Adicionalmente, la Comisión Nacional del Servicio Civil —prevista en el artículo 130 de la Constitución— está completamente abrumada y no tiene una mínima capacidad para cumplir su función de proteger el sistema de mérito en el empleo público y de vigilar la carrera administrativa en más de 6100 entidades y 250 291 empleados de carrera administrativa a nivel nacional. Más que un facilitador de los procesos de gestión del talento en el Estado, la Comisión constituye un obstáculo para la adecuada operación de estos. De ahí que se detecte en las entidades el desgaste y la falta de motivación de los servidores públicos a lo largo de su ciclo laboral.

Son tantas y tan complejas las situaciones que deben enfrentar diariamente las cabezas de las organizaciones estatales, que el tiempo que pueden dedicar a la gestión estratégica de ministerios, entidades, institutos o empresas públicas es mínimo. De ahí la importancia de que gerentes profesionales, bien preparados, seleccionados y remunerados, permanezcan por largo tiempo en esas organizaciones. Y de que el Estado cuente con una carrera administrativa moderna, con requisitos exigentes para el ingreso a ella y con posibilidades de fácil salida de esta para evitar la ineficacia de la burocracia y la presencia de fenómenos distorsionantes como las “nóminas paralelas”, que responden a la necesidad de contar con funcionarios de mejor calidad y de confianza de sus superiores. De hecho, en el informe del año anterior de la OCDE (2014) sobre la gobernanza pública en Colombia se afirma textualmente:

Colombia podría focalizarse en desarrollar capacidades para gestionar más estratégicamente los recursos humanos y mejorar el sistema de selección del personal basado en méritos. El gobierno podría desarrollar su capacidad estratégica de planificación del personal y llevar a cabo una gestión más flexible del talento humano. Colombia podría mejorar los componentes básicos de la gestión del personal, desarrollar mejores instrumentos para motivar el personal, y fortalecer la gestión por desempeño (p. 15).

La Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo aspira a que este trabajo de investigación no solamente haga visible y eleve a primer plano dentro del Estado los problemas de la GTH en el sector público, sino que también contribuya con sus numerosas recomendaciones para llevar a cabo reformas de diferente índole dentro del espíritu planteado por la OCDE. El propósito político esencial debe ser que en Colombia mejore la calidad y la productividad de los funcionarios públicos y, a través de ello, que el Estado cumpla con las funciones que la sociedad le asigna para resolver los múltiples problemas que la aquejan. Que sea posible avanzar en la búsqueda de una gerencia pública moderna y de excelencia que, con el apoyo de los colombianos y de sus dirigentes políticos, elimine en buena parte los fenómenos de corrupción y clientelismo que la permean y que tanto vulneran su capacidad de acción y su imagen frente al público.

**Carlos Caballero Argáez**

Director

Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo  
de la Universidad de los Andes

## **Bibliografía**

- LLERAS, A. (2006). La organización de la administración pública. *Alberto Lleras: Antología* (p. 510. Bogotá: Villegas.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). (2014). *Colombia: La implementación del buen gobierno*. París: OCDE.

## **Comentarios al libro**

### **Liliana Caballero Durán**

En los últimos años la gestión del talento humano ha cobrado mayor relevancia y prioridad en las agendas de las entidades públicas. Los cambios en el entorno social, económico, político, tecnológico e institucional afectan el crecimiento, la formalidad y la estabilidad del empleo público en Colombia y, en esa medida, se requiere de una política pública moderna en la materia que responda de manera ágil a las nuevas necesidades del Estado.

Es imposible desconocer el impacto tan directo que tiene la labor de los servidores públicos en la consecución de los objetivos que persigue el Estado. Además, es un hecho que contar con un servicio civil motivado, al servicio de la ciudadanía y con altísimo nivel técnico facilita la tarea de los gerentes públicos en cualquier entidad.

Por esta razón, el Departamento Administrativo de la Función Pública ha venido trabajando en la consolidación de una gestión de recursos humanos estratégica que, cada vez más, responda a las exigencias de corto, largo y mediano plazos requeridas por la dinámica de la administración pública. Fomentar la evolución de las organizaciones públicas hacia un esquema que enaltezca y reconozca el trabajo de los servidores públicos facilitará su gestión y promoverá un Estado mucho más eficiente, que pueda dedicar toda su energía a garantizarles los bienes y servicios a sus ciudadanos.

La función pública, ante la necesidad de contar con insumos para consolidar esta visión del empleo público, emprendió un gran desafío con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación-Colciencias para poder identificar estrategias innovadoras y efectivas en la administración y gestión del talento humano estatal. De este proyecto surgió un proceso de licitación pública adjudicado a la Escuela de Alto Gobierno Alberto Lleras de la Universidad de los Andes. El reto era desarrollar el “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”.

Este proyecto de investigación partió de la elaboración de un diagnóstico participativo de los aspectos normativos, institucionales y de las prácticas existentes de las organizaciones públicas colombianas con el fin de identificar la dimensión, el alcance y las características de la gestión del recurso humano. Después, dicho diagnóstico evolucionó hacia un documento de propuestas en materia de talento humano, que se convierte, sin lugar a dudas, en un

referente para la construcción de la política de empleo público con perspectiva de largo plazo que pretende la función pública.

Teniendo en cuenta los resultados de este diagnóstico y las recomendaciones de organismos multilaterales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el Banco Interamericano de Desarrollo, el Departamento Administrativo de la Función Pública inició el proceso de revisión y actualización de la política de empleo público, a fin de atender los retos planteados.

Atendiendo estas necesidades, estamos avanzando en la estandarización, normalización, acreditación y certificación de las competencias laborales para el sector público. Además, el Departamento Administrativo de la Función Pública se encuentra renovando y armonizando el Plan Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos con miras a fortalecer técnicamente su servicio civil para garantizar los postulados del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”.

El trabajo realizado hasta ahora por la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes ha brindado insumos al Estado colombiano para emprender programas que diversifiquen y renueven el capital humano. Por ejemplo, el Departamento Administrativo de la Función Pública está consolidando un proyecto de promoción de recién egresados en el servicio público denominado “Jóvenes Talentos en el Sector Público”.

El gobierno nacional también se encuentra interviniendo instrumentos técnicos y de gestión diseñados para fortalecer su fuerza laboral. El caso más representativo es la evaluación del desempeño. En coordinación con la Comisión Nacional del Servicio Civil, durante el año 2015 se está llevando a cabo una revisión del sistema de evaluación de los servidores públicos con el objetivo de identificar puntos críticos en el proceso para definir nuevos lineamientos que optimicen esta herramienta.

La flexibilización también ha sido otro de los actuales retos del Departamento. Es así como se ha venido trabajando con el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de las Tecnologías de Información y Comunicaciones en la consolidación del teletrabajo y de los horarios flexibles en el sector público para hacer compatible la vida familiar con la prestación del servicio.

Aprovecho, entonces, este espacio para agradecer especialmente a la Universidad de los Andes, a Colciencias, a la Escuela Superior de Administración Pública y a todas las entidades y los actores que con su información y reflexiones aportan a la planeación de la política del empleo público para los próximos años, que, como hemos reseñado brevemente, ya está aportando resultados significativos a una gestión más estratégica del talento humano estatal.

Me complace, en nombre del gobierno nacional y del Departamento Administrativo de la Función Pública, presentar los resultados de una iniciativa gubernamental encaminada a enaltecer a cada uno de los 1 166 000 servidores públicos del Estado colombiano que, con su labor cotidiana, aportan a la consolidación de una gestión efectiva, moderna y transparente al servicio de los ciudadanos, para aumentar así la confianza en el Estado.

Liliana Caballero Durán

Directora

Departamento Administrativo de la Función Pública

## **Alejandro Larreamendy Joerns**

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), en desarrollo de su propósito misional de formar ciudadanos y ciudadanas en los conocimientos, valores y competencias del saber administrativo público para el desarrollo de la sociedad, el Estado y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las entidades y organizaciones prestadoras de servicio público, ha considerado fundamental establecer el estado del arte de la gestión y el desarrollo del talento humano en las organizaciones estatales. Se trata de que, a partir del análisis del nivel de desarrollo actual de las prácticas utilizadas, se pueda diseñar y construir una política pública consistente y un sistema que aporte de manera efectiva al desarrollo organizacional basado en el talento de los servidores públicos.

Una de las acciones que la ESAP está desarrollando para identificar el nivel de avance en la gestión del talento organizacional público hace referencia a la contratación con la Universidad de los Andes del 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, cuyos avances se publican en el presente documento.

Respecto de la gestión del talento en las organizaciones públicas en el país se puede establecer una serie de logros y mejoras, que sin embargo han estado acompañados por marcadas frustraciones a la hora de consolidar un modelo que aporte a la consecución de los fines últimos del Estado.

En cuanto a los avances, se puede mencionar, en primer término, que se ha elevado de manera significativa el nivel de preparación académica de los servidores públicos. En efecto, gracias a las apropiaciones de inversión en educación, en los últimos años se ha avanzado en el nivel de formación en posgrado, lo cual garantiza un mayor nivel de conocimiento y capacidades técnicas. Adicionalmente se ha avanzado en la incorporación de prácticas de carrera administrativa y de meritocracia para mejorar la correspondencia entre los perfiles de cargos y las competencias de los aspirantes.

No obstante lo avanzado, es necesario hacer referencia a problemas estructurales en la gestión humana relativos a la debilidad en la formulación de la política pública, prácticas de gestión diseñadas y pensadas nacionalmente pero que no han sido adoptadas localmente, interferencias del quehacer político regional y local en las decisiones y el manejo de personal, manejo esencialmente operativo y con un claro énfasis laboral en las áreas de

talento humano, falta de medición de impacto de las prácticas y carencia de un sistema de referenciación de políticas e indicadores de gestión humana en las instituciones públicas.

El cierre de las brechas encontradas y el diseño de un sistema de gestión humana que responda al imperativo del buen gobierno consignado en el Plan Nacional de Desarrollo, será el desafío que se deberá enfrentar en el corto plazo. Para ello, este proyecto se convierte en un instrumento fundamental en la mejora de la capacidad humana y en la eficacia de la acción del Estado, apuntando a realizar un análisis del manejo que actualmente se da al talento humano en las organizaciones estatales, formulando una propuesta sistémica sobre el marco conceptual y normativo que debe orientar la administración de personal al servicio del Estado, proponiendo una metodología de implementación de la política correspondiente. Los resultados de la investigación y su puesta a prueba a través de aplicaciones piloto, deberá impactar la concepción y aplicación de estrategias, herramientas e instrumentos eficaces y realistas que se puedan aplicar tanto en complejas organizaciones públicas como en pequeñas entidades locales, de manera que se homologuen las mejores prácticas.

Al final, se trata de asegurar la coherencia entre los propósitos de buen gobierno, la política de gestión del talento humano, las prácticas organizacionales y el impacto estratégico del desarrollo de capacidades de los servidores públicos.

**Alejandro Larreamendy Joerns**

Director

Escuela Superior de Administración Pública

## **Yaneth Giha Tovar**

El recurso humano es uno de activos más relevantes de las organizaciones y de los países. En particular, la adecuada formación y gestión del recurso humano se ha convertido en una de las prioridades para las naciones que buscan convertirse en actores de primer orden dentro del panorama internacional. Con esto coincide el *Global Innovation Index*, cuyo informe del 2014 estuvo dedicado al análisis de los principales retos y oportunidades para el desarrollo y la inserción del talento humano calificado en las economías del mundo como medio fundamental para impulsar la innovación.

En concordancia con lo anterior, el gobierno colombiano ha tenido un constante compromiso con la formación del talento humano. En particular, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias, ha contribuido a la formación de capital humano a nivel doctoral y de maestrías: en el periodo 2002-2014 se han financiado 1579 estudios doctorales en el exterior y 3161 en el país, además de 6162 maestrías en asocio con Colfuturo.

A pesar de esto, la adecuada gestión de este talento humano aun es un reto. Aunque actualmente se impulsan desde diferentes entidades del Estado programas para la inserción y adecuada gestión del talento humano calificado en las organizaciones del sector privado, todavía es poco lo que sabemos sobre esta situación en las entidades del sector público.

No obstante, contar con el talento humano adecuado debe empezar a ser una prioridad para las entidades públicas, precisamente porque es por medio de estas que se define el rumbo del país. El Estado, como principal regulador de las relaciones y actividades entre los ciudadanos, debe contar con los mejores profesionales de todas las áreas del conocimiento en aras de generar las condiciones propicias para avanzar hacia una economía altamente competitiva y un desarrollo equitativo.

Así lo han entendido Colciencias, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), y por este motivo aunaron esfuerzos para adelantar en el 2012 la Convocatoria 589, a través de la cual se contrató un “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 integral del talento humano en el sector público”. La Universidad de los Andes, representada por la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, fue seleccionada para llevar a cabo esta investigación y hoy nos presenta los primeros avances en este libro, que

ofrece un diagnóstico de la situación actual de la gestión del talento humano (GTH) en las entidades públicas del país desde diferentes perspectivas.

Los resultados presentados en este libro son el resultado de un riguroso ejercicio que permite identificar las principales dificultades que enfrenta el área de GTH en las organizaciones públicas del país, en aras de buscar alternativas que le permitan al Estado vincular, mantener y desarrollar el mejor equipo humano al servicio de la sociedad colombiana. La propuesta del equipo investigador incluye distintos niveles de análisis entre los que se destacan el estudio de los factores organizacionales, el análisis de las prácticas en las unidades de personal, el análisis de *stakeholders* y de percepciones en las organizaciones públicas colombianas. De igual manera, la investigación se ocupa de realizar un análisis normativo y de las brechas de gestión del talento humano en el sector público, que se complementa con un vasto estudio del estado del arte sobre el talento humano en este mismo segmento.

La amplitud de las estrategias investigativas empleadas ofrece los elementos de juicio necesarios para establecer el panorama actual de la GTH en las organizaciones del sector público colombiano, permitiendo a través de la metodología del marco lógico determinar las principales dificultades que aquejan al sector.

Los hallazgos de la investigación se convierten en un elemento de análisis para desarrollar una estrategia para identificar y promover las competencias profesionales necesarias para el país en función de su propio modelo de crecimiento. Efectivamente, la investigación corrobora muchas de las percepciones que se tienen con respecto a la función pública, pero va más allá de la simple descripción y se aventura a proponer las alternativas que en el corto y mediano plazo contribuirán a una gestión pública más transparente y eficiente.

Es para mí muy grato presentar el primer avance de una investigación que aprovecha los recursos del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación para dar respuesta a una sentida necesidad en materia de gestión del talento humano dentro del gobierno colombiano. Esperamos que la Convocatoria 589 se convierta así en otro referente para todos aquellos que buscan aportar a la solución de problemas sociales haciendo uso de la ciencia, que trasciende las fronteras del laboratorio e incide de manera positiva en la propuesta de políticas públicas que redundarán en beneficio de todos los colombianos.

**Yaneth Giha Tovar**

Directora

Departamento Administrativo de Ciencia,  
Tecnología e Innovación - Colciencias

## Prefacio

Pedro Pablo Sanabria Pulido

Durante el siglo xx diversos intentos de reforma al empleo público caracterizaron la historia colombiana del sector público. Dichos intentos se enfocaron en aspectos principalmente relacionados con la profesionalización del servicio civil, en los cuales si bien hubo avances y hoy se cuenta con una carrera administrativa relativamente estructurada, especialmente en el nivel central, aun se advierte la necesidad de profesionalizar la burocracia colombiana. No obstante, las tendencias recientes han revelado la necesidad de continuar con la modernización de las prácticas de la gestión del talento humano (GTH) para las organizaciones del sector público, que vayan desde un modelo burocrático hasta un modelo de gestión estratégica. Si bien se observan esfuerzos —particularmente normativos— para tal fin, es necesario avanzar hacia una estrategia sostenida que busque integrar una GTH ajustada a las necesidades de las organizaciones públicas colombianas de hoy.

En ese contexto, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias, convocaron a diferentes universidades para elaborar propuestas para desarrollar un proyecto de investigación que permitiera establecer unas guías y unos lineamientos para una eventual política integral de la GTH para el sector público colombiano. El proyecto de investigación, que formalmente fue titulado: “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”, apunta a brindar las bases para una futura política al respecto.

La Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes obtuvo la adjudicación de dicha investigación, después de un concurso abierto llevado a cabo con pares evaluadores internacionales, con un equipo interdisciplinario de primer nivel conformado por profesores de diferentes facultades y con asesores-evaluadores internacionales en tres países. Nuestra propuesta dividió el proyecto de investigación en tres grandes etapas: la primera de diagnóstico que, con un enfoque interdisciplinario, permitió entender los antecedentes, la evolución y la situación actual del empleo público en Colombia, cuyos resultados se presentan en este libro en los capítulos 1 a 6; la segunda orientada a brindar recomendaciones de política que sirvan de lineamientos para una eventual política, cuyos resultados se presentan en los capítulos 7 y 8 de este libro, y una tercera etapa, actualmente en ejecución, enfocada a generar evidencia empírica acerca de los efectos de algunas acciones de gestión estratégica del talento humano en las organizaciones colombianas.

En este documento se presentan los resultados de las fases 1 y 2, esto es, la de diagnóstico y la de recomendaciones. Respecto a la fase 1, de diagnóstico, en el capítulo 1 del libro se presenta una revisión del estado del arte internacional tanto a nivel teórico como a nivel de prácticas gubernamentales en diferentes países, con el fin de tener un marco de referencia que permita la construcción de un modelo y fundamente las recomendaciones que se entregan más adelante. El capítulo 2 se enfoca en un análisis de la evolución del entorno institucional del empleo público en Colombia. Los capítulos 3 y 4 presentan las percepciones y visiones de actores clave dentro del proceso de la GTH respecto a diferentes temas. El capítulo 5 presenta un análisis del marco normativo necesario para proponer reformas o lineamientos de acción como parte de una política de GTH. El capítulo 6 presenta un análisis de las prácticas que efectivamente llevan a cabo las unidades de personal en los 24 sectores administrativos, tomando como base las entidades cabeza de cada sector.

En cuanto a la fase 2, de recomendaciones, los capítulos 7 y 8 presentan los principales productos de investigación realizados como parte de dicha fase. El capítulo 7 presenta un análisis de brechas (*de jure* vs. *de facto*) de la GTH en el sector público colombiano, el modelo marco para propiciar la adopción de la gestión estratégica del talento humano y las recomendaciones presentadas al gobierno en cada uno de los componentes clave de la gestión de personas en el sector público. El capítulo 8 presenta las principales lecciones y retroalimentaciones recogidas a nivel regional y central acerca de los lineamientos y las recomendaciones propuestas en el documento de recomendaciones (capítulo 7).

Los capítulos del presente libro fueron evaluados por los asesores internacionales del proyecto Cristian Humberto Pliscoff, de la Universidad de Chile, y Fernando Rojas, consultor internacional en gestión pública, quienes participaron como pares evaluadores.

En el capítulo 1, Pablo Sanabria hace una revisión del estado del arte teórico y práctico en materia de GTH en el sector público. En esta sección se recogen los principales instrumentos de política analizados por los teóricos e investigadores de la disciplina de la gestión pública, contrastando luego con las prácticas más recientes ejecutadas por los gobiernos de algunos grupos de países identificados por medio de un ejercicio de *benchmarking*. En la primera parte de este capítulo se hace una revisión de la literatura analizando las diferentes aproximaciones teóricas, y su evolución, que dieron origen a diferentes modelos que han ido construyendo y acumulando conocimiento hacia una especie de modelo híbrido que combina aspectos de diferentes modelos usados en la GTH. En el análisis se utilizan ocho categorías temáticas clave de la GTH, para cada una de las cuales se busca analizar lo recomendado en la literatura empírica y en las prácticas gubernamentales. 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; el manejo de la diversidad y, por último, el rol de la unidad de personal. En la segunda parte se realiza una referenciación comparativa de las prácticas manejadas por los gobiernos de diferentes países agrupados de acuerdo con diferentes modelos de gestión pública. Las prácticas son analizadas a partir de las categorías antes mencionadas y se clasifican por grupos de países que sirven como referencia para el caso de Colombia por sus características y su historia, como los países pertenecientes a la Commonwealth, países emergentes del sudeste asiático, países miembros de la OECB y países latinoamericanos. Como resultado de este capítulo se obtiene un estado del arte teórico y práctico

de la GTH, el cual se convierte en el marco teórico del modelo y las recomendaciones presentadas en el capítulo 7.

El capítulo 2 presenta el análisis institucional de la evolución de la política de empleo público en Colombia, a cargo del investigador Jaime Torres. Por medio de este análisis se busca un mejor entendimiento sobre cómo este entorno y su evolución han afectado los comportamientos de los actores implicados en la GTH. En este análisis las instituciones son entendidas como las restricciones formales (leyes, regulaciones, jurisprudencia, procesos de toma de decisiones y formas de comunicación establecidas) e informales (confianza, reputación, legitimidad, percepción ciudadana y valores) que regulan la toma de decisiones y el comportamiento de los individuos y las instituciones, generando patrones y estrategias que afectan el desempeño de la GTH. El análisis institucional tiene la virtud de que permite identificar trayectorias, patrones, sendas de evolución de este tema de política pública, de tal forma que sus conclusiones son muy útiles para establecer elementos y determinantes de la situación actual del empleo público en el país. Como producto de este análisis se obtienen los resultados del sector público colombiano respecto a la calidad y la capacidad institucional formal, el desempeño, la toma de decisiones, la discrecionalidad y las instituciones informales. Además se hace un análisis de la trayectoria institucional normativa, de la relación entre las organizaciones y el arreglo institucional, y de los incentivos. En la evaluación de la calidad institucional formal se encuentran buenos resultados con una buena capacidad instalada pero con poca capacidad de adaptación. En relación con la percepción de los ciudadanos se obtienen bajos resultados respecto tanto a la administración pública como a los servicios ofrecidos y a los funcionarios públicos en general. Por último, con el análisis institucional se ve que no hay un problema de las reglas del juego como tal, sino de la implementación de estas.

En los capítulos 3 y 4 se analizan con diferentes metodologías y perspectivas las visiones y expectativas de los implementadores de la política de empleo público y de la GTH en las organizaciones públicas. Esto es, jefes y empleados de las unidades de personal de los 24 sectores administrativos del gobierno de Colombia. Por medio de métodos rigurosos, sus autoras buscan conocer tanto las percepciones y experiencias sobre el estado actual de la GTH en el sector público, como los retos y las oportunidades presentes para un eventual cambio en la política pública.

En el capítulo 3, Maite Careaga plantea una metodología basada en el análisis cualitativo de los resultados de algunos grupos focales y de entrevistas semiestructuradas con los jefes y empleados mencionados antes buscando tener una visión del estado actual de las unidades de personal, junto con un análisis preliminar de autores expertos. Como resultados se pueden ver grandes diferencias entre las oficinas respecto al poder humano, el perfil humano, el poder y la libertad presupuestal. Esto a su vez se observa en la capacidad que tienen las unidades de jugar un rol estratégico dentro de la organización. Es así como algunas unidades pueden sortear mejor las limitaciones y rigideces a las que, en algunas ocasiones, se enfrentan los jefes de personal.

En el capítulo 4, Sonia Ospina y Amparo Hofmann-Pinilla construyen sobre lo diagnosticado por la investigadora Careaga unos meses antes y se enfocan en el uso de metodologías vivenciales orientadas a recoger las percepciones de los expertos implementadores (jefes y funcionarios de las unidades de personal) acerca de los resultados de la primera fase de diagnóstico de este proyecto. Entre los aspectos destacados por las autoras aparece

la preocupación por el arreglo institucional del sector de la función pública, sus entidades cabeza y los problemas de articulación de políticas entre estas. Asimismo, reiteran aspectos mencionados en el capítulo 3 y luego en el capítulo 6 de este libro acerca de las limitaciones internas en términos de visibilidad del rol de la GTH dentro de la organización, y de la persistencia de prácticas clientelistas. Otro de los aspectos clave mencionado es el desbalance que existe entre las actividades estratégicas y las operativas, ya que estas últimas impiden un avance hacia un modelo más estratégico en la gestión de personas y una concentración en áreas relevantes que impactan menos la visión que se tiene de la GTH desde la Dirección. Por último, destacan aspectos relacionados con la motivación y la vocación de servicio público, los valores que enmarcan la GTH y la necesidad de buscar mayor relevancia frente a los directivos de organizaciones públicas y la sociedad como un todo.

En el capítulo 5, los investigadores Enrique Borda Villegas y Angélica Díaz Ortiz hacen un análisis del *statu quo* normativo y jurisprudencial sobre diferentes temas que afectan la GTH, brindando una herramienta funcional y práctica para identificar de manera ágil y certera la normatividad actual vigente. Dentro de las temáticas estudiadas se encuentra un marco general y de contexto de la normatividad sobre empleo público en el país, para luego pasar a aspectos más funcionales relacionados con el ingreso al servicio público, la administración y gestión del talento humano, la desvinculación del servicio público y por último las asociaciones sindicales y la negociación colectiva. Para eso, los autores construyen unas líneas jurisprudenciales que esquematizan las sentencias de la Corte Constitucional en esos temas clave y dan una idea sobre la tendencia de las respuestas a dichos temas en los últimos años. Como resultado general se encuentra una gran diversidad en los servidores públicos con diferencias en la regulación laboral. Según los autores, este tema cuenta, junto con la entrada y salida del servicio público, con un desarrollo normativo importante. No obstante, los autores advierten que el tema de la administración y gestión del talento humano —parte central de este proyecto— no presenta los mismos niveles de normatividad y reglamentación de los otros temas, generando espacios para definir reglas para temas claves en la adopción de un modelo estratégico en la GTH.

El capítulo 6 presenta el trabajo de Paula Liliana Rozo, Luis Díaz y Julián Alberto Arce, quienes hacen un análisis del *statu quo* de las prácticas de las entidades cabeza de sector de los 24 sectores administrativos. Para esto, se analizaron los planes estratégicos, los organigramas, los planes anuales de capacitación y los planes anuales de bienestar de las entidades públicas mencionadas. Los autores manejan dos aproximaciones: una deductiva, que consiste en la identificación teórica de categorías para analizar los documentos, y una inductiva que, propone las categorías a partir de la lectura y el análisis de los textos. En el primer enfoque se parte con tres categorías principales: la planeación estratégica del talento humano; la estructura y cultura organizacional, y el sistema estratégico de gestión del talento humano. Con el enfoque inductivo se trabajan como categorías la formación, la capacitación, el desarrollo, los métodos, la identificación de necesidades, la evaluación de formación, la gestión del conocimiento, el presupuesto y el bienestar. Como resultado de este análisis se observa que las unidades de personal abordan muchas labores relevantes, pero estas no parecen ser vistas como unas unidades estratégicas por parte de la alta dirección. Los autores concluyen advirtiendo que aunque se identifican diferentes actividades y componentes aislados de un sistema de gestión estratégica del talento humano, estos no parecen estar integrados entre sí, y menos aun estar articulados a la estrategia misma de las organizaciones.

En el capítulo 7, Pedro Pablo Sanabria, Fabián Guillermo Telch, Alejandra Rodas, Mauricio Astudillo y Sebastián Estrada presentan el documento de recomendaciones entregado al gobierno como parte de la segunda fase de este proyecto de investigación. El capítulo inicia con una revisión del marco teórico a partir de la revisión del estado del arte presentado en el capítulo 1, y se involucran los principales elementos provenientes de modelos propuestos para la gestión de personas en el sector público, particularmente la Carta Iberoamericana de la Función Pública, el modelo de gestión de Francisco Longo, el modelo planteado recientemente por el gobierno de Chile, y el modelo de gestión de personas de Gratton.

A partir de estos lineamientos teóricos los autores presentan un modelo de gestión del talento humano para el caso colombiano, compuesto por cinco grandes áreas de acción: (1) la planeación de la fuerza de trabajo, (2) la gestión del empleo, (3) la gestión del clima organizacional, (4) la gestión del desempeño y (5) la gestión del desarrollo. Estos componentes le dan estructura a la siguiente área, en la que se analiza para cada una de ellas la brecha *de jure* y *de facto*, a partir de la evidencia cuantitativa y cualitativa proveniente de fuentes primarias y secundarias, con el fin de identificar las áreas críticas de acción para consolidar un modelo de gestión estratégica del talento humano (GETH). Después, esta información se cruza en paralelo con la revisión del estado del arte presentado en el capítulo 1 en materia de prácticas propuestas desde la literatura y las prácticas ejecutadas por los gobiernos, con el fin de recoger elementos para la adaptación de dichas prácticas como respuesta a las brechas expuestas en la sección inmediatamente anterior. Por último, un conjunto de recomendaciones es listado para cada una de las áreas del modelo de GETH propuesto. Este listado es extendido más adelante en un anexo con cerca de cincuenta recomendaciones de política distribuidas entre las diferentes áreas, y clasificadas según criterios establecidos para el corto, mediano y largo plazo.

En el capítulo 8, Pedro Pablo Sanabria y Fabián Guillermo Telch presentan las principales lecciones recogidas de la socialización regional del documento de recomendaciones (capítulo 7), desarrollada en noviembre y diciembre del 2014 en Medellín, Cali, Barranquilla, Quibdó y Bucaramanga, y en dos talleres, uno con funcionarios del nivel central de la rama ejecutiva realizado en Bogotá y otro realizado con la Dirección de Empleo Público y los funcionarios del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). Las conclusiones muestran un profundo interés de las regiones por mejorar los diferentes temas de la GTH, y también la necesidad de mejorar los mecanismos de gobernanza y comunicación en la formulación e implementación de políticas públicas de talento humano en el sector público por parte de la rama ejecutiva central y los actores y organizaciones en el nivel subnacional.

Este libro constituye un esfuerzo fundamental por brindar no solo un diagnóstico interdisciplinario, riguroso en métodos, participativo, de arriba hacia abajo, con los implementadores en organizaciones y regiones —como se planteó dentro de los términos de referencia de este proyecto de investigación—, sino enfocado en un conjunto sólido de recomendaciones claras, factibles y graduales. Orientaciones prácticas y lineamientos que, de forma articulada e integrada en un modelo que las engloba (con sólidas bases teóricas y empíricas), permitan facilitar la eventual formulación en el futuro de una política que posibilite la adopción de un modelo de gestión estratégica del talento humano en el sector público colombiano y sus organizaciones.

## **Agradecimientos**

El equipo de investigación expresa sus agradecimientos a la ESAP, entidad financiadora de este proyecto; al DAFP por su acompañamiento técnico en el proceso, especialmente a su Dirección y a los funcionarios de la Dirección de Empleo, y a Colciencias. También agradecemos el soporte permanente por parte del equipo administrativo, docente y directivo de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, y de las instancias encargadas de la investigación en la Universidad de los Andes. Igualmente gracias por sus consejos y guía a los asesores internacionales Sonia Ospina, de la Universidad de Nueva York, Cristian Pliscoff de la Universidad de Chile y Fernando Rojas, consultor internacional.

Una nueva política de gestión del talento humano en el sector público colombiano tendrá sentido al enfocarse en los actores fundamentales de ella, los servidores públicos y las unidades de personal en las organizaciones públicas. Este proyecto nos ha permitido ver de cerca el ingente trabajo que hacen funcionarios y jefes de personal por brindar una mejor gestión del talento humano en las organizaciones públicas del país. A esas personas, que desde el nivel central y desde las regiones trabajan día a día por mejorar las condiciones laborales de los servidores públicos, va dedicado este libro.

**Pedro Pablo Sanabria**

Investigador principal y director del proyecto

## Capítulo 1

# **Estado del arte de la gestión estratégica del talento humano en el sector público: teoría y prácticas**

Pedro Pablo Sanabria Pulido<sup>1</sup>

Este capítulo tiene por objetivo brindar las bases conceptuales y prácticas para la construcción de un modelo de gestión estratégica del talento humano y para las recomendaciones de política que surgen como parte de nuestro proyecto, y que serán expuestas en el capítulo 7. Para alcanzar ese doble objetivo, la aproximación metodológica de este capítulo se compone de dos elementos principales: por un lado, se realiza una revisión de los últimos aportes teóricos de la disciplina de la gestión pública en términos de prácticas de gestión estratégica del talento humano para el sector público, con el fin de consolidar un estado del arte sobre el tema desde la literatura existente. Por otro lado, a partir de un ejercicio de *benchmarking* internacional, se reseña el conjunto de prácticas contemporáneas que prevalecen a nivel internacional entre los gobiernos de diferentes países para la acción estratégica de la gestión de personas en el sector público.

Este capítulo está estructurado de la siguiente forma: la sección I inicia con una revisión de la evolución de teorías relacionadas con la gestión de personas, partiendo del modelo burocrático tradicional hasta llegar a un modelo híbrido de gestión estratégica y servicio público que se observa hoy en los sectores públicos de diferentes países. En la sección II nos enfocamos en ocho categorías clave de acción de la gestión estratégica del talento humano, con el fin de recoger los principales aportes teóricos existentes sobre estas y contrastándolos con las prácticas prevalentes en los gobiernos observadas a partir de nuestro *benchmarking* internacional. Este análisis comparativo nos brindará el marco necesario para la formulación del modelo y las recomendaciones incluidas en el capítulo 7.

## **I. Evolución de los modelos de gestión de personas en el sector público: del mérito a la estrategia**

Nuestro análisis de la evolución de las aproximaciones a la GTH en el sector público parte del modelo burocrático imperante a finales del siglo XIX y llega hasta principios del XXI cuando entran con fuerza conceptos provenientes de la gestión privada. En ese largo proceso de más de cien años, los académicos y gobiernos han ido madurando su entendimiento sobre cómo se debe manejar el talento humano en las organizaciones públicas, llegando a versio-

1 El autor agradece la valiosa asistencia en la investigación por parte de Mauricio Astudillo y Alejandra Rodas, asistentes graduados de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes.

nes mixtas que combinan varias aproximaciones que aparecieron en diferentes momentos durante ese período.

Con base en los aspectos más relevantes de dicha evolución, nos enfocaremos en este aparte en cuatro modelos básicos que han tenido espacio en la evolución de la GTH en el sector público. En su orden, nos enfocaremos en los modelos *burocrático*; *gerencial*; *de gestión estratégica y orientación a resultados* (considerado parte del gerencial pero con fuerza propia), y *de servicio público*, modelos que han imperado en diferentes momentos y que, de diversas formas, han insertado rasgos que ahora son característicos, en mayor o menor medida, de la GTH en las organizaciones públicas en diferentes países.

## A. Modelo burocrático

El *modelo burocrático*, o tradicional, planteado por Max Weber, apareció como una respuesta al ascenso de la formación profesional en el mundo, la administración científica y la Revolución Industrial que emerge con fuerza a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, especialmente en el sector privado. Se planteó como un modelo “ideal” para brindar la mayor eficiencia a las organizaciones. La burocracia se erigió como una respuesta útil ante los efectos negativos del patronazgo y el clientelismo en el empleo público (Coggburn *et al.*, 2010), al tiempo que fue una respuesta a la creciente magnitud y tamaño de las organizaciones públicas que surgían en respuesta a las ingentes necesidades colectivas. No obstante, y tal como lo advirtieron diferentes autores, algunas de sus características: mérito y estabilidad; especialización; neutralidad; jerarquía y división del trabajo, trajeron consigo una serie de efectos posteriores, deseados y no deseados, que definieron una necesidad posterior de replantear algunos de sus elementos.

Dos principales efectos negativos tienen que ver con (1) la inflexibilidad que genera al limitar el avance de las organizaciones hacia su propia gestión de personas, y (2) por atar la estabilidad de las personas en sus cargos al mérito inicial de selección, sin considerar elementos de desempeño permanente. Así, se pasaba del patronazgo político (basado en la lealtad con el patrón político que lo nombró en el cargo) hacia otro modelo que, teniendo como pilar el mérito en la selección y la neutralidad política, se enfocaría a la profesionalización basada en procedimientos estandarizados (orientados a eficiencia) en los diferentes ámbitos de la organización. No obstante, el tiempo dejaría ver que el fuerte enfoque en reglas y centralización, a pesar de sus beneficios en materia de debido proceso y orden, limita ostensiblemente el margen de maniobrabilidad de directivos y jefes de personal de las diferentes organizaciones en la gestión del personal. Por otro lado, aunque en principio el modelo burocrático fue una adecuada respuesta ante las ingentes presiones políticas sobre la nómina estatal y la inestabilidad por los cambios de gobierno, las rigideces ocasionadas por el modelo burocrático facilitaron la aparición de “buropatologías” (Merton, 1952) que hoy son vistas como indeseables. Dichas debilidades generaron críticas importantes a partir de la segunda mitad del siglo XX, pues reducen la eficiencia del aparato estatal, su orientación de servicio y la efectividad de las políticas públicas (Coggburn *et al.*, 2010; Condrey, 2012; Iacoviello y Strazza, 2011; Longo, 2004b).

Así, a partir de las dificultades del modelo burocrático en el sector público, en los años ochenta los gobiernos conservadores que propendían por un Estado más pequeño, empezaron a implementar diferentes medidas en las entidades públicas que intentaban tomar o

emular prácticas desde el sector privado para “romper con la burocracia” (Barzelay, 1992). A ese conjunto de prácticas se les denominó la “nueva gerencia pública” (*new public management* [NPM]) (Hood, 1991), y apareció como un paradigma ampliamente utilizado en la gestión pública a nivel mundial, incluyendo las prácticas de talento humano que en adelante denominaremos el *modelo gerencial*.

## B. Modelo gerencial

El *modelo gerencial* pretende alejarse de las inflexibilidades del modelo burocrático y busca introducir un nuevo conjunto de valores a la gestión humana en el sector público, tales como la efectividad, la creación de valor público y la orientación hacia el “cliente” en las organizaciones públicas. Acorde con este modelo —representado usualmente con Osborne y Gaebler (1992) y el *Report of the National Performance Review* de Al Gore (1993)—, la mejor manera de alcanzar una mayor efectividad y eficiencia en la gestión global de las organizaciones se pueda dar, entre otras medidas, por medio de la flexibilización de la contratación de personal en la entidad y a través de diferentes medidas de seguimiento y evaluación del desempeño que aseguren una gestión orientada a resultados en todos los niveles organizacionales. El modelo busca generar una mayor autonomía en la toma de decisiones del administrador del talento humano con énfasis en el manejo de los recursos (Lonti, 2005) y flexibilidad en la configuración de los equipos de trabajo.

A pesar de ser un fenómeno global, la adopción de la NPM no ha sido un proceso homogéneo en todos los países, especialmente en materia de gestión del personal. El paso del modelo burocrático a uno gerencial tuvo una evolución relativamente natural en países desarrollados en los que ya existían servicios civiles profesionales e independientes plenamente consolidados (ej. los países identificados con la NPM: Canadá, Nueva Zelanda o Australia). No es así necesariamente la historia de países como Colombia, donde el alcance de una burocracia profesional e independiente aun aparece hoy como un objetivo por alcanzar en los niveles central y territorial del gobierno. A pesar de ello, la tendencia internacional y la crisis fiscal de los ochenta trajeron consigo una búsqueda de prácticas orientadas a modernizar la gestión de personas en las organizaciones públicas también en países en desarrollo como el nuestro.

En razón a ello, países como Colombia enfrentan lo que Polidano (1999) denominó “el problema de las etapas del desarrollo”, por el cual los países no logran desarrollar servicios civiles profesionales e independientes. Así, servicios civiles discriminadamente profesionalizados coexisten con prácticas clientelistas y de patronazgo político en la adjudicación de puestos públicos. Y esto se agravó aun más cuando en varios países en desarrollo la búsqueda de mayor capacidad institucional en el servicio civil se vio acompañada por presiones para reducir el tamaño del Estado. Esfuerzos en las reformas de primera y segunda generación de los noventa buscaban reducir el tamaño del Estado (con menos consideraciones a cuestiones como el mérito y la capacidad) yendo un poco en contravía del propósito inicial de profesionalización. A causa de esto, en determinados momentos, países como Colombia se han visto obligados a buscar el alcance de dos objetivos que en algún punto pueden ir en contravía: esto es, conformar una nómina sólida de funcionarios públicos, profesional e independiente de interferencia política y, a su vez, adoptar valores de eficiencia y efectivi-

dad que permitan hacer más con una nómina pública más liviana. Entender esta situación particular es importante para plantear acciones hoy, que sean consistentes con el entorno colombiano y su evolución específica en materia de empleo público.

### C. Modelo de gestión estratégica y orientación a resultados

Aunque es considerado parte del modelo de la nueva gestión pública (NPM), en las dos últimas décadas este modelo tomó fuerza independiente y ha permanecido. Este plantea la articulación estratégica de las diferentes funciones de la entidad, entre ellas la gestión de personas. En líneas generales, el modelo propone la alineación de las prácticas de talento humano con los objetivos misionales de la entidad, enfatizando en un sistema basado tanto en valores públicos como en competencias de los empleados, las cuales son valoradas por su capacidad de crear ventaja competitiva para la entidad<sup>2</sup> (Coleman, 2009c; Daley y Vasu, 2005; Longo, 2004b), de manera que bajo un enfoque estratégico se promueva la mejora en las capacidades en el empleo público mediante un proceso cuidadoso de planeación a largo plazo de la nómina y sus funciones. En este modelo, la unidad encargada de la GTH debe jugar un rol protagónico en la formulación de la misión y la visión de la entidad y en la ejecución de una gestión estratégica del talento humano (Ban y Gossett, 2010; Coleman, 2009b; Daley, 2012; Longo 2004b).

En ese orden de ideas, el modelo de gestión estratégica y orientación a resultados enfatiza, entre otras cosas, en la redefinición de la política de empleo público desde un nivel central, el cual debería cumplir un rol activo en la definición de los lineamientos relacionados con el empleo en las organizaciones públicas a largo plazo, partiendo de la base de que debe haber claridad sobre, por ejemplo, qué centralizar y qué tercerizar o qué no, en la gestión (Ban y Gossett, 2010). Y al nivel micro, que la unidad de personal en cada organización adquiera el rol estratégico que tienen otras oficinas clave para el desempeño de la organización, enfocándose en un modelo de competencias. Este modelo, similar al modelo gerencial, enfatiza en la rotación de los funcionarios y en la movilidad vertical y horizontal, razón por la cual se debe fomentar la formación en competencias para que los empleados exploten sus capacidades durante el tiempo que pasan en la entidad y cumplan un propósito concreto dentro del modelo organizacional y sus objetivos estratégicos.

### D. Modelo de servicio público

Recientemente, dos publicaciones importantes reflejan lo que se podría denominar un “modelo de servicio público” en la gestión pública. Aquí encontramos los planteamientos de Denhardt y Denhardt (2003), y James Perry y sus coautoras (1990, 1997), quienes, desde diferentes perspectivas, responden a los planteamientos de la NPM con dos modelos emparentados con la idea de servicio en la gestión pública. Las dos aproximaciones aparecen en respuesta a visiones consideradas minimalistas del modelo gerencial, particularmente

2 En este sentido, los empleados deben ser vistos como activos a los cuales se les debe invertir, y no como costos de los cuales se puede prescindir en cualquier momento (Battaglio y Llorens, 2010).

lo expuesto por Osborne y Gaebler (1992) con su reinención del gobierno, y a la National Performance Review de 1993. Denhardt y Denhardt (2011) llaman la atención sobre la necesidad de recordar que en el sector público no hay clientes sino ciudadanos, y recalcan que se debe buscar el interés y el valor ciudadano. Específicamente, en lo relacionado con la GTH, los Denhardt retoman el valor de las personas sobre la productividad y la necesidad de no confundir emprendimiento con democracia como un valor clave en lo público.

Por su parte, los estudios de James Perry (Perry y Porter, 1982; Perry y Rainey, 1988; Perry y Wise, 1990) plantean la motivación al servicio público como una teoría del servidor público que aparece en contraposición a las teorías de la elección racional (*public choice*), a su vez bases conceptuales de la NPM. En materia motivacional, el *public choice* plantea que el comportamiento de los funcionarios públicos está basado en la búsqueda del interés personal y una idea de racionalidad individual. Las implicaciones de esta visión sugieren la no existencia de visiones altruistas o de servicio público, contradiciendo, sin evidencia empírica, tanto los aportes empíricos de Rainey (1983) acerca de las diferencias entre funcionarios públicos y empleados del sector privado, como los conceptos estipulados por Moe y Gilmour (1995) acerca de la distinción de lo público y su relación con lo constitucional y el derecho público, fundamental en la escuela del constitucionalismo democrático que también responde a ciertas generalizaciones de la NPM.

El principal planteamiento de Perry y sus coautores, el cual exploraría Perry a profundidad en los siguientes años (Perry, 1994, 1996, 1997, 2000, 2008, 2010), sugiere que existe una predisposición por parte de los funcionarios a actuar de determinada manera en el sector público, es decir que están motivados para trabajar en ese sector. En este sentido, los planteamientos de Perry señalan que entre mayor sea la motivación al servicio público de una persona, mayor probabilidad habrá de que esta busque pertenecer a una organización pública. Lo anterior implica que comprobar si efectivamente las entidades públicas están conformadas por funcionarios con ciertos atributos podría favorecer el desempeño de la entidad y el diseño de las acciones relacionadas con la gestión de personas. Los avances de esta escuela en los años siguientes han mostrado una línea de entendimiento más cercana a la realidad del servicio público, y como tal han impactado las mismas ideas estratégicas de la GTH como se muestra en Perry y Mesch (1997) y como lo veremos en el capítulo 7 al plantear nuestra propuesta de modelo de la GTH.

Estos cuatro modelos resumen, a muy grandes rasgos, los enfoques que históricamente han sido prevalentes en la GTH en el sector público a nivel mundial y que se han ido transformando dejando una idea híbrida, pero acumulativa, de lo que se entiende como la gestión de personas en las organizaciones públicas. Algunos autores han tratado de integrar los aspectos positivos de esas aproximaciones, reflejando que los sistemas de empleo público de hoy requieren ser capaces de reunir aspectos de mérito, con un enfoque de gerencia, un valor estratégico dentro de la organización y vocación hacia el servicio público de sus funcionarios, al tiempo que deben responder a las necesidades actuales de las organizaciones públicas, los ciudadanos y la sociedad como un todo, mostrando efectividad y resultados. En la siguiente sección identificaremos las categorías clave de la gestión contemporánea del talento humano que deberían ser consideradas para construir el modelo de la GTH que presentamos en el capítulo 7, luego de revisar los diagnósticos multidisciplinares del caso colombiano expuestos en los capítulos del 2 al 6.

## II. Categorías clave de la GTH en el sector público

Los modelos más recientes de gestión de personas para el sector público han intentado integrar las diferentes aproximaciones vistas en el aparte anterior. Esto con el fin de reconocer, por ejemplo, elementos valiosos del enfoque tradicional (neutralidad, mérito) que pueden ser combinados con herramientas de los enfoques más recientes (gerencial, estratégico, de servicio) que se orientan a darle mayor efectividad, racionalidad y enfoque en servicio a la gestión de personas en el sector público. Este conjunto ecléctico de prácticas incluye tanto aspectos relacionados con sistemas de mérito y carrera administrativa, como sistemas de gestión por resultados propios de modelos gerenciales. Para describir dicho set de acciones, en la tabla 1 proponemos ocho categorías de análisis que guiarán este estudio y que constituyen la base del modelo presentado en el capítulo 7 de este libro.

Tabla 1. Categorías clave de GTH en el sector público

1. Reclutamiento, selección, retención y desvinculación	Esta categoría exhibe los procesos llevados a cabo en la organización para atraer candidatos idóneos a ocupar determinado puesto (reclutamiento). En este punto son valorados y contratados de acuerdo con sus competencias (selección). Una vez ingresan se llevan a cabo diversas prácticas que lleven al empleado a quedarse en la entidad (retención). Por último, se establecen procesos específicos y condiciones para salir de la entidad o del sector público (desvinculación).
2. Formas de contratación y diseño de puestos de trabajo	Se refiere a los procesos mediante los cuales las entidades definen las características (competencias, funciones y responsabilidades, entre otras) de un determinado puesto de trabajo, al igual que se establecen las formas de contratación de los servidores públicos (de carrera, temporales, contratistas, medio tiempo, tercerización y regímenes especiales, entre otros).
3. Compensación	Incluye tanto el salario regular que reciben los funcionarios por el cumplimiento de sus funciones, como los eventuales instrumentos, monetarios o no, para motivar la acción de los empleados públicos (pagos, bonos ocasionales, primas, planes de beneficios y bienestar, entre otros).
4. Gestión del desempeño	Se refiere a los mecanismos aplicados en la entidad para realizar una valoración del trabajo del funcionario y su desempeño dentro de la organización.
5. Desarrollo personal y profesional	Son las prácticas empleadas por la entidad para incrementar las competencias y los conocimientos de los servidores públicos, requeridos para el cumplimiento de sus funciones.
6. Negociación colectiva	Proceso mediante el cual la entidad realiza un convenio con representantes reconocidos por la misma entidad, sobre temas relacionados con la GTH (beneficios, compensación, procesos, prácticas, etcétera).
7. Manejo de la diversidad	Prácticas que se realizan para disminuir las diferencias dadas por la diversidad en las entidades públicas.
8. Rol de la Unidad de Personal	Prácticas, procesos y procedimientos que realiza la Unidad de Personal, tanto a nivel central del gobierno como al nivel de cada una de las organizaciones, con el fin de desarrollar la misión que la organización o el Estado le ha encomendado.

Fuente: elaboración propia

Las categorías anteriores serán utilizadas paralelamente tanto en lo relacionado con los lineamientos de política generales en un contexto macro (nivel de política pública) como desde el punto de vista micro de las herramientas concretas que servirán de guía para que

las entidades lleven a cabo sus procesos de la GTH (nivel organizacional). En esta medida, es necesario precisar que la teorización de un modelo de GTH se debe entender como un proceso contingente, el cual debe estar adaptado a las condiciones propias del país, al tiempo que no se debe propiciar la búsqueda del *one best way*, ya que, de acuerdo con este marco, la GTH pierde efectividad (Klingner, 2012; Lynn y Klinger, 2010; Polidano, 1999).

### III. ¿Qué han dicho los académicos y qué han hecho los gobiernos en materia de GTH?

En esta sección realizamos paralelamente dos esfuerzos de revisión del estado del arte práctico y teórico para cada una de las categorías clave de la gestión estratégica del talento humano identificadas en la tabla 1. Por un lado, revisaremos las prácticas sugeridas desde la literatura y la investigación empírica de la disciplina de la gestión pública para cada una de esas ocho categorías en la GTH. Para hacer dicha revisión nos enfocamos tanto en los aportes más recientes brindados por los trabajos conceptuales y los libros de texto más recientes sobre GTH para el sector público, como en los trabajos empíricos (basados en evidencia cuantitativa y cualitativa) publicados recientemente en las revistas académicas más prestigiosas de nuestra disciplina<sup>3</sup>.

Por otro lado, identificamos las acciones más relevantes desarrolladas por los gobiernos incluidos en nuestro análisis de referenciación comparativa internacional (*benchmarking*). Estas referencias a las prácticas gubernamentales a nivel internacional se encuentran al final de cada una de las secciones en las que analizamos las ocho categorías identificadas en la tabla 1.

Valga la pena mencionar aquí que para realizar nuestro *benchmarking* nos enfocamos en cuatro grupos concretos de países, seleccionados de acuerdo con cuatro criterios: (1) su cercanía con el caso colombiano (países latinoamericanos), (2) por pertenecer a la OECDE (dada la importancia coyuntural para Colombia de las políticas adoptadas por dicha organización), (3) por su relevancia respecto a las reformas llevadas a cabo en las últimas dos décadas (países pertenecientes a la Commonwealth), y (4) por su carácter innovador en la política de GTH (países emergentes que han emprendido reformas importantes en años recientes)<sup>4</sup>. De acuerdo con lo anterior, en las siguientes secciones procedemos a realizar la comparación para cada una de las ocho categorías de la tabla 1.

3 *Journal of Public Administration Research & Theory, Public Administration, Public Administration Review, Public Management Review, International Journal of Public Management, Review of Public Personnel Administration, Public Personnel Management*, por mencionar algunos de los más importantes.

4 En América Latina se revisaron los casos de Brasil, Chile, Ecuador, México y Perú; de la Commonwealth se revisaron los casos de Australia, Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda y Reino Unido, y se tuvieron en cuenta los siguientes países emergentes: Filipinas, Indonesia, Corea del Sur, Singapur y Turquía.

## A. Reclutamiento, selección, retención y desvinculación

### 1. Reclutamiento y selección

Para poder entender el proceso de reclutamiento y selección, es necesario comenzar la discusión con la disyuntiva entre descentralizar actividades clave de reclutamiento y selección, o concentrar las responsabilidades en una oficina nacional al estilo de las comisiones de servicio civil. Por un lado, la centralización de las acciones clave de reclutamiento y selección permite promover un trato equitativo a los aspirantes y servidores a lo largo y ancho del Estado, facilitar la consistencia en la entrega de los servicios, y mostrar una división clara de las funciones del poder central respecto a las demás agencias. No obstante, dada la dimensión de la tarea a nivel estatal, la centralización puede generar ineficiencias y demoras en la gestión debido a la excesiva burocratización de los procesos de selección. Por la magnitud y la cuantiosa demanda de coordinación hacia el centro, obliga a especificar la totalidad de las funciones, los procedimientos y demás tareas propias de la GTH para cada entidad del Estado (Ban y Gossett, 2010; Chen, 2012; Coleman, 2009b; Hays y Sowa, 2010). Por otro lado, la decisión de centralizar requiere amplia voluntad política y recursos suficientes (financieros y de personal) para garantizar que la operación del aparato u organización central no genere cuellos de botella o demoras hacia las entidades cliente. Estos elementos son muy relevantes para el caso colombiano tanto para el sistema de carrera administrativa como para la gerencia pública y la alta dirección del Estado, que por Constitución se definen de forma centralizada.

En contraparte, la descentralización se presenta como una aproximación flexible que encaja con los ideales del *modelo estratégico* descrito al inicio. De acuerdo con este precepto se asume que al descentralizar algunas de las funciones de la GTH hacia las organizaciones, la entidad central podrá encaminar sus esfuerzos a la planeación estratégica y el asesoramiento a las demás entidades (Gilbert *et al.*, 2011; Hays y Sowa, 2010), mientras que a las unidades de personal de las entidades estatales se les da cierto grado de libertad en el manejo de sus recursos humanos. Esta concepción de descentralización supone que son los administradores de primera línea los verdaderos conocedores de las necesidades y posibles soluciones a las dinámicas del talento humano en cada entidad, al tiempo que otorgar mayor autonomía trae consigo menores problemas de adaptación a cada contexto organizacional (Meijerink *et al.*, 2012). No obstante, en el lado negativo, esta práctica puede generar baja uniformidad en la formación de la nómina pública, desorganización y problemas de implementación como consecuencia de la carencia de estándares comunes. Así mismo, limita la formación de un *esprit de corps* de los funcionarios del Estado, el cual, en últimas, se refleja en aspectos de pertenencia y motivación como consecuencia de la dificultad en la constitución de un *ethos* común entre los funcionarios públicos. Para complementar lo anterior, Gilbert *et al.* (2011) encontraron que la descentralización de las funciones de la GTH para los administradores de primera línea puede generar estrés producto del incremento en las responsabilidades (que pueden ser ambiguas respecto a los resultados esperados por sus superiores).

En ese orden de ideas, uno de los aspectos clave es identificar, a partir del entorno de reglas formales e informales, cuál es la mejor aproximación para un determinado sistema. El caso colombiano —con una alta centralización, definida desde la misma Constitución Política— brinda un interesante laboratorio para comprender las ingentes demandas que

implica estructurar y poner en marcha un sistema de reclutamiento y selección concentrado en una entidad autónoma.

La literatura reciente, que analiza el tema a nivel latinoamericano, destaca en este tema la necesidad de mantener estructuras meritocráticas y centralizadas en el reclutamiento y la selección (Iacoviello y Strazza, 2011; Longo, 2004b), permitiendo acciones que brinden cierta flexibilidad en estos procesos en los que generalmente aparecen importantes cuellos de botella o disfuncionalidades. Los diferentes autores destacan la necesidad de diversificar herramientas en el proceso de selección, que permitan ampliar los mecanismos y criterios de selección y eliminen barreras de entrada innecesarias. Se plantean medidas para avanzar de las pruebas de selección múltiple hacia herramientas de selección que amplíen la información disponible sobre los aspirantes, con un enfoque fuerte en competencias. Entre estas medidas encontramos instrumentos como la revisión a profundidad de la experiencia laboral previa; las entrevistas a profundidad; los test de desempeño en trabajo directo; el apoyo en centros de valoración y la evaluación (*assessment centers*); los test computarizados y el uso de herramientas virtuales (Hays y Sowa, 2010). Estas prácticas ya se han puesto en marcha en países de la Commonwealth usualmente identificados con la NPM, particularmente Australia, Canadá y Nueva Zelanda. Diversos autores destacan cómo también estos países han ampliado los mecanismos y los criterios de selección buscando que los procesos de selección estén basados en valores públicos y en un esfuerzo por identificar las competencias necesarias para cada cargo en el contexto del sector público, apuntando a mejorar el ajuste entre el individuo y la organización (*person-organization fit*) (Advisory Group on Reform of Australian Government Administration, 2010; Sánchez, 2007).

Una de las herramientas a disposición de los encargados del talento humano hoy son las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), que pueden ayudar a flexibilizar los procesos y ampliar la cobertura de los procesos de selección. En este sentido, la investigación empírica ilustra que el uso de estas herramientas —como los portales virtuales de talento humano de las entidades; las aplicaciones electrónicas con información y los procesos en el reclutamiento y la selección; el uso de redes y mecanismos virales de información— durante el proceso de reclutamiento-selección permite expandir el proceso (ayudando a reducir las asimetrías de información y otras barreras de entrada) al tiempo que atrae personal calificado (Hays y Sowa, 2010), reduce los costos, da mayor visibilidad a la entidad (Coursey, 2010; Lawler III, 2003), alimenta el proceso de planeación de la fuerza de trabajo y evita la duplicación de procedimientos y el agotamiento de potenciales aspirantes al compartir información entre agencias estatales (Condrey, 2012). Sin embargo, en el lado menos positivo, el uso excesivo de las herramientas tecnológicas puede incrementar los costos de mantenerse actualizado; aumenta las relaciones impersonales y los problemas de comunicación al reducir el contacto directo; incrementa la probabilidad de obtener información falsa y crea sesgos para aquellos interesados que no tienen acceso a Internet (Ban y Gossett, 2010; Coursey, 2010; Hays y Sowa, 2010).

Estos elementos que ha ilustrado la literatura han sido puestos en marcha por países con procesos de reforma reciente. En Filipinas se implementó un “banco de oportunidades” y además se utiliza un *software* especializado para poder manejar la información de los procesos y los resultados (De León, s. f.). Otros países latinoamericanos, como Ecuador, Chile, Perú y Brasil, han fortalecido los sistemas virtuales de información sobre ofertas y vacantes. En diferente medida han estimulado el uso de las TIC para mejorar los procesos de

selección, ascenso y evaluación del desempeño con el fin de asegurar el mérito como criterio básico (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2012; Gaetani y Heredia, 2002; Toapanta, 2011; Waissbluth, 2005). Por ejemplo, Ecuador ha implementado el sistema de información de recursos humanos para publicar las ofertas y medir el desempeño de los aspirantes (Toapanta, 2011), mientras que Brasil también ha iniciado el proceso de la inclusión de tecnologías de información para los procesos de reclutamiento y selección (Gaetani y Heredia, 2002). Fuera de Latinoamérica, los gobiernos de países como Bélgica, Japón y Holanda han establecido mecanismos virtuales que faciliten el trabajo conjunto entre agencias de reclutamiento de organizaciones no gubernamentales (ONG) y empresas del sector privado para alcanzar una audiencia más amplia (OECD, 2011).

Uno de los puntos de debate importantes en la teoría, y que es muy relevante al caso colombiano<sup>5</sup>, es la decisión sobre si los concursos internos se hacen de forma abierta (sistema de posiciones) o cerrada (sistema de carrera). Es decir si se hacen convocatorias abiertas a las cuales se presentan tanto personas internas como externas a la entidad, o por el contrario, solo se admiten personas externas a la entidad cuando se desean ocupar puestos de bajo nivel, mientras que los puestos de mayor nivel serán ocupados por funcionarios de carrera (los funcionarios van ascendiendo en la organización) (Longo, 2004b).

La literatura ilustra muy bien las eventualidades que trae cualquier decisión en este tema. Si se selecciona a alguien de la entidad (sistema de carrera), eventualmente puede ser más fácil conseguir la alineación con los objetivos estratégicos y la cultura organizacional, y aumentar la moral en la entidad. No obstante, este proceso genera una cierta endogamia y menor renovación, pues al seleccionar solo aspirantes internos se puede limitar el aporte de puntos de vista innovadores al desconocer el contexto externo, o se reducen las posibilidades de transferencia de ideas, conocimiento y *spillovers* de prácticas de otras organizaciones.

Por el otro lado, si se hacen concursos abiertos y se selecciona a un candidato externo, la entidad gana conocimiento y prácticas diversas, pero contar con funcionarios con sentido de pertenencia y alineados a los objetivos misionales puede significar un mayor reto para la organización (Hays y Sowa, 2010; Pynes, 2009a). Igualmente, y como se observa en el caso colombiano (ver capítulo 7), los concursos abiertos (sistema de posiciones) pueden generar cierto descontento interno al hacer más difíciles las posibilidades de ascenso dentro de la organización y el sector, aunque el criterio de mérito prevalece en dichos tipos de concurso.

En la práctica, observamos que la tendencia internacional se orienta a permitir los concursos abiertos, muy en coherencia con las características del proceso democrático. Por ejemplo, según la OECD (2012), en el servicio civil sueco el proceso de reclutamiento y selección depende del puesto, pero generalmente los procesos se hacen de forma abierta. Corea del Sur también tiene un sistema abierto de posiciones que busca atraer mano de obra capacitada abriendo convocatorias para asistentes de ministros a candidatos externos a la carrera administrativa (Jeong *et al.*, 2013). Otro programa que tiene el mismo propósito es el que maneja Filipinas, llamado “Los más brillantes para el programa democrático”, con el cual se busca atraer a las personas más capacitadas al sector público mejorando las

5 En el caso colombiano, un fallo de la Corte Constitucional definió que todos los concursos deben ser abiertos con el propósito de garantizar la preponderancia del mérito, la igualdad de oportunidades y el debido proceso para todos los aspirantes. No obstante, como se verá en el siguiente capítulo, dicha decisión, para muchas organizaciones y servidores públicos, ha limitado las posibilidades de ascenso y movilidad intraorganizacional.

condiciones de trabajo (salario, oportunidades de carrera, satisfacción laboral) y apuntando también a candidatos ubicados en otros sectores.

En general, los países pertenecientes a la OECDE se mueven entre el sistema de carrera y el de posiciones, y algunos de ellos muestran formas combinadas de los dos sistemas. En el primero, los servidores públicos son contratados al principio de la carrera y esperan ser promovidos en diferentes niveles (como en Alemania y Francia). En el segundo, las posiciones están abiertas a competencia buscando asegurar el mérito. Ninguno de los países tiene un sistema puro, por lo que buscan identificar las posiciones al sistema que mejor se adapte a estas y con la intención de beneficiarse con las características de cada sistema. Por ejemplo Finlandia tiene un sistema basado en posiciones, en el que las vacantes son publicadas para todo el mercado laboral y la aplicación se realiza al puesto específico (OECDE, 2012). Un sistema intermedio es el ruso, que usa ambos sistemas estableciendo la entrada al servicio civil por medio de una evaluación competitiva pero para puestos específicos más que para el servicio en general. Las vacantes son expuestas para todos los candidatos que cumplan con los requisitos (OECDE, 2012).

En los países de la Commonwealth, las convocatorias para los puestos de trabajo usualmente son abiertas a toda la ciudadanía que cumpla con los requisitos; solo el Reino Unido está limitando esta práctica debido a su proceso de reducción de la fuerza laboral (OECDE, 2012). La selección está basada en exámenes competitivos que evalúan las competencias que se necesitan para el cargo y, en algunos casos, como en Australia y Nueva Zelanda, se utilizan paneles de selección y firmas especializadas (OECDE, 2012).

En conclusión, tres cuestiones básicas centran hoy la atención de la literatura en la gestión pública y las prácticas de los gobiernos en reclutamiento y selección: primero, cómo llegar a un público de aspirantes mucho más amplio a través de herramientas tecnológicas que faciliten la difusión de información y la igualdad de oportunidades; segundo, cómo ampliar los mecanismos y criterios de reclutamiento y selección más allá de pruebas estandarizadas de selección múltiple y listas de elegibles hacia sistemas mucho más amplios de selección y evaluación; tercero, cómo generar flexibilidad por medio de la definición contingente de cargos abiertos en un sistema de posiciones (asegurando el mérito como criterio fundamental) o cómo propiciar el estímulo a la movilidad interna a través de concursos cerrados en un sistema de carrera.

## 2. Retención y permanencia

Uno de los grandes retos de las organizaciones actuales, privadas y públicas, es asegurar la continuidad en las plantas laborales. Dada una mayor competencia entre los sectores por talento humano calificado, escaso y mucho más exigente en la calidad de las condiciones laborales, el sector público colombiano debe considerar estratégicamente cómo atraer y retener su talento humano (Sanabria, 2012). Diferentes aproximaciones —que han tomado particularmente estrategias de organizaciones privadas— han buscado ilustrar este proceso para el sector público con sus particularidades y contingencias.

Una de las primeras aproximaciones plantea la necesidad de facilitar la congruencia entre el individuo y la organización (*person-organization fit*) (Kristof, 1996) y la alineación de objetivos como mecanismo para asegurar la adherencia de los empleados a la entidad. Daley (2012) indica que una forma de posibilitar la retención de los empleados a las entida-

des públicas es mediante la internalización de los objetivos misionales de la entidad para que se conviertan en indicadores de su propio desempeño, posibilitando así una socialización de los valores de la organización y un mayor sentido de pertenencia. Sin embargo, Paarlberg y Perry (2007) señalan que no es fácil *transformar* el comportamiento de los empleados para que se alineen a los objetivos misionales de la organización mediante un mecanismo de difusión únicamente de arriba-abajo, pues también en los niveles directivos se requiere socialización de valores y cultura organizacional.

Otras aproximaciones mencionan la importancia de la justicia organizacional y la priorización de un sentido de equidad en las acciones de la GTH como estrategia fundamental para asegurar la congruencia de valores entre el funcionario y la entidad. Por ejemplo, Hassan (2012) argumenta que la justicia (equidad e igualdad) en el trato a los empleados tiene efectos positivos sobre la decisión de estos de permanecer en la entidad al tiempo que incrementa el nivel de involucramiento. En ese orden de ideas, uno de los enclaves básicos de una gestión estratégica del talento humano debe ser definir procesos claros, sistemáticos, pero suficientemente flexibles a las contingencias de cada individuo para garantizar una cultura de equidad y trato justo que genere permanencia y lealtad.

Un tema fundamental para la permanencia de funcionarios altamente calificados en organizaciones del sector público es cómo la cultura del trámite y la llamada “*red tape*” terminan minando la motivación del individuo y sus posibilidades de retención. Albert Bandura (1997) definió así el concepto de autoeficacia como uno de los aspectos clave de la adherencia del individuo a la organización: “La percepción de autoeficacia se refiere a las nociones individuales acerca de la capacidad individual para organizar y ejecutar las acciones requeridas para alcanzar unos determinados resultados”. Si las organizaciones no hacen esfuerzos deliberados por crear una cultura de resultados y logros, algunos individuos serán más reacios a permanecer en entidades lentas para alcanzar y evidenciar resultados, o más sujetas a presiones externas como es el caso de las organizaciones públicas. Chen (2012) confirma lo anterior específicamente para organizaciones del sector público al demostrar que la presencia de trámites excesivos y la alta reglamentación van en detrimento de las actitudes que muestran los funcionarios hacia el trabajo. Así, la literatura destaca la necesidad de generar espacios virtuosos de crecimiento y procesos coherentes y racionalizados que faciliten la adherencia del individuo con la organización, lo cual se constituye en todo un reto en organizaciones del sector público sujetas a la importancia de los procedimientos y el cumplimiento de las reglas.

Otro tema importante es el diseño de las características del trabajo de forma inteligente con el objetivo de facilitar la motivación y la fidelidad del individuo a la organización. Para Lawler y Hackman (1973) y Hackman y Oldham (1980), el diseño del trabajo y las características del cargo en sí mismo son las claves para la motivación laboral y para la generación de actitudes y acciones de fidelidad y retención. Dichos actores cuestionan una idea muy arraigada en el modelo burocrático tradicional, según la cual los individuos trabajan más eficientemente en trabajos estables, rutinizados y estandarizados. Dicho modelo no solo afecta la productividad del individuo y de la organización, sino que termina afectando su adherencia a esta. Para ellos, los cargos y trabajos se deben diseñar pensando en utilizar un amplio conjunto de competencias, suficientemente variado y con cargos y funciones que tengan sentido e identidad para el empleado. Esto se debe acompañar por un rango de autonomía suficiente que le permita al empleado explotar sus propias capacidades, y por un pro-

ceso de retroalimentación que facilite el mejoramiento continuo. Estas características, que pueden ser menos frecuentes en empleos de corte burocrático en el sector público, pueden ser utilizadas como un marco para pensar acciones que faciliten la retención de funcionarios altamente capacitados, un reto al enfrentar generaciones más jóvenes de individuos, menos apegadas a un solo empleador, que buscan trabajos atractivos, retadores, y en los que puedan cambiar frecuentemente de objetivos y estrategias.

La retroalimentación y la recompensa también aparecen como canales comunicadores fundamentales con el empleado que generan permanencia. Bowen (2000) enuncia la existencia de dos niveles de recompensa para fomentar la retención de los empleados. En el primer nivel se habla de recompensas *intrínsecas*, las cuales hacen referencia a aquellas herramientas de motivación que hacen que el trabajo sea significativo para los empleados, destacando así el interés por el aprendizaje continuo; la movilidad de los empleados a puestos en los que puedan ser retados; las actividades que lleven a la alineación de los empleados con las metas organizacionales; la comunicación vertical ascendente, y la inclusión de los funcionarios en la solución de problemas. El segundo nivel se refiere a las recompensas *extrínsecas* como el pago de un salario básico y demás compensaciones estipuladas por la ley. En materia de compensación, las organizaciones del sector público enfrentan importantes retos al incursionar en un mercado laboral cada vez más agresivo en la compensación, especialmente para individuos altamente calificados (Sanabria, 2012).

De manera más concreta, Bowen (2000) establece que se debe propender por el refuerzo positivo a través de la compensación y otras acciones estratégicas que refuercen la valoración positiva del empleado (el reconocimiento de los funcionarios cuando están haciendo las cosas bien) más que lo negativo. Estas acciones se deben acompañar con un manejo asertivo de la comunicación y la retroalimentación proactiva, abrir la discusión en temas claves del trabajo, e incrementar las competencias cognitivas y no cognitivas (manejo de *software*, habilidades cognitivas, competencias de relación interpersonal, conocimiento del entorno e inteligencia emocional). Así mismo, el autor sugiere emplear reconocimientos *informales*, como por ejemplo un día libre remunerado, almuerzos de trabajo, cartas de cumpleaños o Navidad, certificados de acontecimientos memorables, empleado del mes, flores, dulces, etcétera, y reconocimientos *formales*, como incremento del trabajo en equipo, reconocimiento a los logros grupales y formación de equipos multidisciplinarios.

Paralelamente, Roberts (2009) establece que para fomentar la retención de los empleados, las entidades deben otorgar diversos beneficios que se pueden clasificar así: (1) tradicionales: salario; seguro médico; seguro de salud mental; seguros dentales y de visión; pensiones, seguros de vida y discapacidad; días libres remunerados y no remunerados, y (2) relacionados con el trabajo: programas de bienestar (consejeros matrimoniales, abuso de sustancias psicoactivas, manejo de estrés), manejo de la espiritualidad y creencias religiosas; guarderías y otros beneficios (descuentos en tiendas, restaurantes, teatros y gimnasios).

Otro de los grandes temas aquí es el uso de las formas de contratación como mecanismo de fidelización y sentido de pertenencia entre los funcionarios. Este es un tema fundamental en un país como Colombia, donde las organizaciones públicas utilizan frecuentemente mecanismos de contratación temporal cuyos efectos en la organización han sido ilustrados como costosos. Por ejemplo, Battaglio Jr. (2010) y Coggburn (2006) hacen referencia a los arreglos contractuales que les quitan estabilidad laboral a los empleados, ya que estos pueden ser despedidos en cualquier momento, y encuentran que estos modelos tienen un

impacto negativo sobre la motivación de los empleados, pues no los incentivan a mejorar su desempeño ni facilitan su permanencia. De manera más concreta, Coggburn (2006) afirma que este nuevo arreglo contractual desincentiva la innovación y aumenta la toma de decisiones riesgosas que eventualmente pueden desmejorar el desempeño de la organización. En general, un tema fundamental es usar de forma inteligente y racional mecanismos como la contratación temporal, que si bien son atractivos en momentos de austeridad y ante las demoras en procesos de selección descentralizados, generan sentimientos de inequidad (al no contar con las garantías de empleos de planta), pérdida de aprendizaje organizacional y fuga de cerebros que limitan aun más las posibilidades de las entidades públicas de contar con un cuerpo de funcionarios motivado, con una fuerte ética del servicio y con sentido de pertenencia.

Las prácticas de los gobiernos dejan ver que este es un tema en el que el sector público avanza lentamente hacia la constitución de cargos más atractivos que propicien la permanencia de los funcionarios. Uno de los principales ejes de reformas exitosas —como los casos de Singapur, Corea del Sur y Filipinas— es el mejoramiento de la compensación en el sector público buscando hacer más competitivos los salarios del sector público. Este es un esfuerzo estratégico fundamental, incluso en gobiernos con presupuestos restringidos, pues más que un gasto de funcionamiento, el salario público se constituye en una inversión que puede afectar variables como la motivación, la productividad y el sentido de pertenencia.

Por otro lado, los países se han enfocado en estrategias que faciliten la permanencia del servidor público en el sector como un todo. Por ejemplo, encontramos que en los países pertenecientes a la OECD, existen estrategias para mejorar la movilidad de los servidores públicos de forma horizontal y vertical. Perú también ha desarrollado incentivos para que exista movilidad tanto horizontal como geográfica buscando una descentralización de los recursos humanos (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2012), al tiempo que está haciendo esfuerzos para convertir el sector público en un espacio atractivo y competitivo en el que exista la posibilidad de un desarrollo de carrera (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2012). Por su parte, el modelo inglés se ha enfocado fuertemente en facilitar la movilidad de los empleados entre el sector público y privado, además de crear paquetes atractivos y diversos de beneficios y compensaciones (Civil Service, 2013a).

Por último, los gobiernos de varios países han buscado emular prácticas observadas en las organizaciones del sector privado que generen sentido de pertenencia y un alto sentido de autoestima como funcionario público. En Indonesia se han fortalecido los patrones de ascenso y rotación basados en el desempeño y el logro de objetivos, acelerando los ascensos en dos años si se cumplen los requisitos (World Bank, 2009). En Filipinas se manejan incentivos no monetarios como el uso de tres días hábiles al año para asuntos personales (reuniones escolares, enfermedad, entre otros) (De León, s. f.). En Singapur se comunica de forma sistemática cómo es motivo de orgullo y prestigio ser funcionario público, y cómo el hecho de pertenecer a este sector tiene una motivación adicional no cuantificable (Bernardo, 2013).

En conclusión, la revisión de la literatura y las prácticas en materia de retención revelan una importancia creciente de este tema dentro de las organizaciones públicas. Los cambios en el mercado laboral y en la forma en que las recientes generaciones establecen una fidelidad temporal con las organizaciones convierten en un reto el objetivo de conformar plantas estables de individuos altamente calificados, incluso para las organizaciones públicas que se han preciado de tener altos niveles de estabilidad. Tanto los problemas inherentes a la

carrera administrativa, las altas restricciones y presiones de tipo legal, político y burocrático, como los bajos niveles de compensación, minan la capacidad de las organizaciones públicas para retener a los más calificados y capaces. En ese orden de ideas, el estado del arte y las prácticas gubernamentales reflejan tres preguntas clave para el manejo de la retención dentro de un modelo estratégico de la GTH: primera, ¿cómo asegurar congruencia de valores (empleado-organización) y justicia organizacional? Segunda, ¿cómo crear entornos que faciliten la creatividad, la productividad y la autoeficacia? Tercera, ¿cómo generar mecanismos de retroalimentación y recompensa que generen sentimientos de pertenencia y fidelización por medio de características clave como el diseño de trabajos, la mejora de la compensación y los sistemas de beneficios, y el uso racional de las diferentes formas de contratación?

### 3. Desvinculación

Uno de los aspectos que si bien no ha sido tan ampliamente estudiado en la teoría sí ha empezado a revestir mayor interés es la desvinculación y, dentro de ella, el manejo del bajo desempeño. En general las tendencias recientes buscan que la desvinculación forme parte de un proceso global de planeación estratégica. Cuando la desvinculación forma parte de un proceso racional y amplio de planeación —tanto en casos de bajo desempeño como en casos obligatorios como por ejemplo las jubilaciones— permite minimizar efectos negativos en la organización, tales como la pérdida de memoria institucional, de experticia en algún tema particular, del liderazgo en procesos de la entidad y de continuidad en los procesos (Lee y Jiménez, 2011; Pynes, 2009a; West, 2010). De manera más concreta, Lee y Jiménez (2011) señalan que la desvinculación puede ser positiva en la medida en que, como consecuencia de un proceso cuidadoso, se logre remplazar al empleado por un candidato de mejor desempeño y mayores competencias.

El tema de bajo desempeño reviste un reto grande para las organizaciones con estructuras burocráticas basadas en el mérito, en las cuales la salida se hace difícil por las regulaciones y las garantías del modelo de carrera administrativa. Sin embargo —como veremos más adelante en la sección relacionada con la evaluación del desempeño—, este es un tema en el que los procesos de reforma de varios países se han enfocado para generar sistemas en los que la desvinculación sea el último recurso después de ejecutar un conjunto de acciones estratégicas que permitan rescatar a funcionarios desmotivados, o que enfrentan problemas de incapacidad entrenada (*trained incapacity*) frente a los cambios en tecnologías y competencias laborales. No obstante, los procesos recientes de cambio en diferentes países han optado por reformar una de las características más cuestionadas de los sistemas basados en el mérito al crear sistemas de carrera en los que es muy difícil entrar y más fácil salir por razones de bajo desempeño, como es el caso especialmente de algunos países de Asia del Este. Por su parte, en los países emergentes el alto componente de orgullo de pertenecer al sector público ha permitido desarrollar estrictos códigos de conducta para hacer seguimiento y control a los servidores, especialmente en lo relacionado con la ética del servicio público (Bernardo, 2013; Jeong *et al.*, 2013; Sözen, 2012).

Otro tema clave relacionado con organizaciones como las públicas, que se enfrentan a importantes brechas generacionales, son los procesos de jubilación. Diferentes aproximaciones indican que las organizaciones deben prepararse para cuando los funcionarios se acerquen a la edad de jubilación, permitiendo, por ejemplo, arreglos contractuales especia-

les tales como políticas especiales de retiro, modificaciones a las labores desempeñadas, flexibilidad horaria, contratación por medio tiempo y modificaciones físicas al puesto de trabajo (West, 2010). En la práctica, encontramos por ejemplo que en el 2003 Brasil incrementó los años necesarios para aplicar a la jubilación y la cantidad de años que el servidor público debe trabajar en el sector para obtener beneficios de retiro. De igual manera se estableció un monto de retiro tope y la abolición de sistemas especiales que retenían a los profesores, jueces y miembros del Congreso (OECD, 2010).

Para resumir, en lo relacionado con la desvinculación, las principales preguntas se centran en cuatro grandes temas que son altamente relevantes para la coyuntura actual de las organizaciones públicas en un país como Colombia. Primero, ¿cómo generar un sistema propositivo de mejoramiento del desempeño en el cual la desvinculación sea un último recurso? Segundo, ¿cómo facilitar la salida de los individuos de bajo desempeño manteniendo el mérito como elemento fundamental y evitando interferencias políticas? Tercero, ¿cómo hacer muy exigente la entrada y más fácil la salida por razones de bajo desempeño? Y cuarto, ¿cómo facilitar la transición, tanto del individuo como de la organización misma, hacia la jubilación?

## B. Formas de contratación y diseño de puestos de trabajo

En lo que respecta a las formas de contratación y el diseño de los puestos de trabajo, la teoría enfatiza ampliamente en llevar a cabo procesos estratégicos de planeación de la fuerza de trabajo (en el largo plazo) en las entidades (Pynes, 2009a) y comparando entre entidades (Reese y Watson, 2010), pues solo así será posible conocer con anterioridad las competencias, posiciones y habilidades requeridas para ocupar un determinado cargo. En general, este tema ha sido ampliamente estudiado dentro del marco de planeación estratégica, en el que, a diferencia del modelo burocrático, ya no se buscan puestos de trabajo diseñados mediante estrictos perfiles ocupacionales, sino que se buscan cargos con unas funciones básicas y genéricas (siguiendo el modelo de cuadros funcionales) que le den flexibilidad tanto al empleado como al cargo, en la búsqueda de acciones más innovadoras y efectivas.

El tema de diseño también se conecta con aspectos como la compensación y las formas de contratación. De acuerdo con ellos, las personas responsables del diseño del puesto de trabajo pueden basarse en el sistema de bandas de carrera (en inglés: *broadbanding*) con competencias genéricas para desempeñar cargos relativamente homogéneos, como por ejemplo, de nuevo, a través de cuadros funcionales. Mediante este esquema será posible tener mayor flexibilidad respecto al salario devengado y la organización tendrá la posibilidad de contratar gente externa a ella (Daley, 2012). Respecto a este tema, Coggburn *et al.* (2010) y Coggburn (2006) afirman que aunque los contratos permiten que las entidades cuenten con mejores herramientas para la desvinculación de los empleados producto del bajo desempeño o de recortes en el presupuesto, este arreglo solo sirve para mejorar el desempeño en las organizaciones siempre y cuando esté basado en los objetivos misionales de la entidad y con base en cifras y seguimiento racional de la planta de empleados. Este es uno de los aspectos más destacables del caso colombiano, en el que la carencia de cifras e información acerca del número de contratistas en los niveles central y territorial del Estado se constituye en una de las debilidades más evidentes para adoptar una gestión estratégica del talento humano.

Por medio de la contratación temporal (cuando esta es basada en planeación de la fuerza de trabajo), las entidades pueden recurrir a formas alternativas de contratación como trabajadores temporales, contratistas, medio tiempo, o incluso la tercerización de algunas labores administrativas. Una de las principales razones por las cuales se recurre a este tipo de prácticas es para suplir necesidades inmediatas de contratación que serían muy demoradas si se llevaran a cabo por el sistema tradicional. Esta herramienta es ampliamente utilizada en el caso colombiano, pero las prácticas indican que se requiere una conexión permanente con la planeación de la fuerza de trabajo, so pena de caer en prácticas clientelistas o de patronazgo político. De hecho, algunos autores cuestionan estos mecanismos pues con su uso se corre el riesgo de contratar personal descalificado ya que el proceso de reclutamiento y selección no se hace con la misma rigurosidad que la de los funcionarios de carrera (Mastracci y Thompson, 2010). Por otro lado, impone importantes retos en materia de justicia organizacional y percepciones de equidad entre empleados con diferentes modelos de contrato atados a recepción de beneficios, tratos particulares, etcétera.

La literatura indica que las organizaciones públicas recurren a las formas alternativas de contratación para flexibilizar y agilizar procesos, reducir costos (los empleados no gozan de los mismos privilegios que los funcionarios de carrera, ni son incluidos en las negociaciones colectivas) y mejorar procesos administrativos al contratar personas muy especializadas (Mastracci y Thompson, 2010; Rainey Jr., 2010; Reese y Watson, 2010). Sin embargo, la tercerización de funciones administrativas clave (y demás prácticas relacionadas) trae consigo ingentes problemas organizacionales como la pérdida del control de la información y de algunas funciones básicas, pérdida de experticia, complicaciones legales, dificultades en el clima laboral y problemas económicos cuando no se cumple el objetivo de reducir los costos (Rainey Jr., 2010).

En materia de prácticas de contratación y formas innovadoras de contratar, encontramos que, para el caso de Latinoamérica, Brasil y Perú han redefinido el modelo del servicio civil actual, sus funciones y la clasificación de los puestos, buscando flexibilizar la inamovilidad de los funcionarios y sirviéndose de criterios específicos para la sanción y la desvinculación (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2012; Echebarría, 2006). En el caso específico de Perú, se usan incentivos para que los servidores realicen voluntariamente un cambio en la modalidad contractual que manejan (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2012). También encontramos que en Chile y Perú se han establecido contratos a término fijo para los altos funcionarios buscando un mayor control y creación de incentivos al desempeño. De igual manera se han creado o fortalecido los sistemas de gerentes públicos como un sistema separado con regulaciones específicas y códigos de ética especiales (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2012) como se ha hecho en Brasil, Perú y Chile.

Por su parte, en países de la Commonwealth, encontramos por ejemplo que en Reino Unido están en auge reformas que buscan racionalizar aun más el tamaño de la nómina pública (Department of Public Expenditure and Reform of Ireland, 2011; OECD, 2012), con consideraciones de contratación diferente, más allá de los usuales recortes indiscriminados, al tiempo que en Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Reino Unido predomina el sistema de posiciones con aplicación directa<sup>6</sup> por exámenes, entrevistas o paneles de expertos (OECD, 2012).

6 El manejo de un sistema de posiciones consiste en que estas están abiertas para competencia ya sea para candidatos internos o externos. No se manejan grados de ascensos pero sí rangos de pagos en cada posición por los cuales cada empleado puede progresar de acuerdo con su desempeño (OECD, 2013b).

Por último, varios de los países que conforman la OECD —como Austria, Bélgica, Francia y Estados Unidos, entre otros— consideran el alto gobierno como un grupo separado con sus propias normas de selección, evaluaciones de administración y desempeño, programas de capacitación y socialización. Dentro de las prácticas utilizadas propiamente para este grupo está el manejo de los contratos a término fijo, la capacitación enfocada al desarrollo de capacidades gerenciales y de liderazgo, entre otros.

Así, encontramos que para el tema de las formas de contratación, el estado del arte y la revisión de prácticas nos han dejado ver un panorama en el cual los académicos y los países han buscado respuestas a estas preguntas: ¿Cómo usar mecanismos diferentes a la contratación como parte del sistema de carrera administrativa que generen flexibilidad, rapidez y autonomía? ¿Cómo vincular dichas decisiones de contratación temporal o tercerización atadas a los procesos de planeación estratégica y planeación de la fuerza de trabajo? ¿Cómo manejar procesos internos que pueden aparecer como consecuencia de la combinación de formas de contratación tales como percepciones de inequidad o injusticia organizacional? La contratación temporal aparece como una herramienta fundamental de los procesos de gestión estratégica del talento humano que sin embargo, advierte la literatura, debe desarrollarse con unos criterios claros de racionalidad y racionalización.

### C. Compensación

La compensación hace referencia, en primera medida, al salario regular que reciben los funcionarios por el cumplimiento de sus funciones, y en segunda medida se refiere a diversos instrumentos para motivar la acción de los empleados públicos, ya sean monetarios o no, como por ejemplo pagos, bonos ocasionales, primas, planes de beneficios y bienestar.

La literatura reconoce que la compensación se basa en el mérito como herramienta central, estableciendo así que el sistema de pagos debe estar mediado por este, pues debe ser lo suficientemente atractivo para atraer y retener a los funcionarios, al tiempo que debe garantizar equidad en su aplicación ya que los empleados compararán su desempeño y el salario devengado con el de sus compañeros (Daley, 2012; Iacoviello y Strazza, 2011; Lee y Jiménez, 2011; Reese y Watson, 2010).

Sin embargo, la literatura ha advertido cómo los empleados del sector público, dentro de cierto contexto, pueden reaccionar de forma diferente a variables como el salario, frente a sus pares del sector privado. Por ejemplo, Perry y Wise (1990), confirmando la investigación pionera de Rainey (1982, 1983), afirman que los funcionarios con amplia motivación hacia lo público tienden a responder mejor a las compensaciones no monetarias (independiente del salario devengado). En relación con esto, investigaciones empíricas recientes han confirmado, por ejemplo, los efectos negativos que pueden traer estrategias del sector privado tales como el pago por desempeño (Houston, 2009), aunque otras han matizado dichos aportes (Stazyk, 2012).

De acuerdo con lo anterior, el sistema de pagos basados en el mérito debe estar mediado por el rendimiento del empleado (Alonso y Lewis, 2001), razón por la cual es de vital importancia emplear sistemas estandarizados de evaluación que incluyan un componente variable motivador (Condrey, 2012). Sin embargo, Pynes (2009a) y Bowen (2000) aseguran que los sistemas de pagos por desempeño fracasan en cuanto a que se enfocan mayoritariamente

en la compensación en lugar de fortalecer el desempeño. Por lo mismo, algunos autores han indicado que no es simplemente copiar sistemas de pago por desempeño del sector privado al sector público, sino identificar, de acuerdo con el tipo de cargo, tarea, claridad de objetivos, funciones etcétera, cuáles de ellos eventualmente puedan generar los incentivos correctos con pago por desempeño.

En efecto, diversos autores proponen algunas alternativas innovadoras para compensar a los empleados. En primera medida se propone un sistema de pagos por rangos, en el cual se establece un salario mínimo y máximo para cada escala salarial, en la cual el número de rangos o escalas salariales es pequeño, a diferencia de sistemas como el colombiano en el que existe una importante dispersión en las escalas salariales. Otra forma alternativa de pago consiste en compensar la permanencia, desincentivando la rotación de personal, ya que se premia a aquellos funcionarios que han servido por un tiempo mínimo de cinco años a la entidad (Reese y Watson, 2010). Sin embargo, este sistema puede desincentivar a los nuevos y generar disfuncionalidades con los más antiguos. Así mismo, el pago por permanencia se puede aplicar cuando el empleado ha alcanzado un determinado nivel jerárquico en el cual es poco probable que siga ascendiendo (Pynes, 2009a), pues puede que el ascenso signifique perder estabilidad (Hays y Sowa, 2006). En general, lo que se encuentra es que las restricciones fiscales y las particularidades de ciertos cargos y actividades del sector público (múltiples objetivos diversos de medir) indican que cualquier sistema de compensación debe esforzarse por encontrar aquellos tipos en los que es más susceptible de funcionar de acuerdo con estímulos e incentivos pecuniarios a la productividad.

Por último, otra forma de compensación consiste en las bonificaciones colectivas que premian el trabajo en equipo para el mejoramiento de la productividad (reducción de costos) o premian la consecución de algunos objetivos colectivos establecidos (Bowen, 2000; Pynes, 2009a). La literatura ilustra cómo diferentes países han tratado de emular prácticas del sector privado buscando premiar el trabajo en equipo y las organizaciones más que al individuo por sí solo. Este tipo de acciones pueden ser coherentes en organizaciones en las cuales son más complejas las mediciones de rentabilidad o productividad, como en buena parte de las organizaciones del sector público.

En la práctica, encontramos que tanto en Perú, Chile, Ecuador y Brasil, como en Filipinas e Indonesia, se está fomentando que los salarios devengados en el sector público sean competitivos respecto al sector privado. Es decir, han iniciado procesos masivos de nivelación salarial que son requeridos para hacer del sector público un empleador más competitivo. También han buscado innovar con los tipos de compensación; en Perú, por ejemplo, se busca que la escala remunerativa dependa del trabajo efectuado y no del tipo de contrato, especialmente para los servidores que son directivos públicos, servidores con estabilidad laboral, y al personal laboral (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2012). Así mismo, en Reino Unido e Irlanda se manejan comisiones encargadas de la actualización de los salarios públicos y estrategias de *benchmarking* con el sector público, respectivamente, para poder contar con salarios acordes con las circunstancias y particularidades del puesto (Civil Service, 2013b; Giordano *et al.*, 2011). En los países de Asia del Este, por ejemplo Singapur, los salarios del sector público compiten a la par con los salarios de las empresas multinacionales, en un esfuerzo por atraer al personal más calificado al servicio de la sociedad.

Los países tradicionalmente cercanos a la NPM han revisado algunos de sus sistemas de pago por desempeño, que en algún momento llegaron con mucha fuerza, para ajustarlos

de acuerdo con la realidad de los cargos y las organizaciones. Nueva Zelanda incentiva a los funcionarios y equipos de trabajo mediante bonos definidos a partir de la productividad del trabajador y del ahorro generado por las entidades (Sánchez, 2007), mientras que Reino Unido ha empezado a implementar sanciones (monitoreo y plan de mejoramiento continuo) y reconocimientos (premios monetarios) de acuerdo con los resultados en las evaluaciones de desempeño (Civil Service, 2013b).

En general, el tema de la compensación se constituye en uno de los elementos clave de cualquier proceso de cambio hacia un modelo de gestión estratégica del talento humano (GETH), en la medida en que es una herramienta útil para articular diferentes procesos de la GTH (compensación, retroalimentación, motivación, desempeño, entre otros). Los procesos de reforma más exitosos del mundo, especialmente aquellos de países asiáticos, y recientemente en otros países de América Latina, han iniciado con un ajuste y una nivelación de los salarios de los servidores públicos. En temas de compensación, entonces, las preguntas que la teoría y la práctica se han esforzado por responder son: ¿Cuál es el sistema de compensación que se requiere para estimular la productividad de los servidores públicos, de acuerdo con las restricciones presupuestales y las características distintivas del empleo público? ¿Cómo adaptar herramientas de compensación provenientes del sector privado, por ejemplo sistemas de pago por desempeño, a las realidades de la organización pública? ¿Cómo generar esquemas virtuosos de productividad, no solo en el individuo, sino especialmente a nivel de los equipos y la organización como un todo? ¿Cómo transmitir un mensaje claro a las autoridades presupuestales y legislativas sobre los impactos en desempeño y calidad del servicio provenientes de una nivelación salarial?

#### D. Gestión del desempeño y evaluación

La medición del desempeño hace referencia a los diversos mecanismos aplicados en la entidad para realizar una valoración del trabajo del funcionario y de su desempeño dentro de la organización. Es una de las herramientas fundamentales de la gestión estratégica en la medida en que se constituye en el principal insumo para generar una gestión basada en evidencia que permita estimular altos desempeños o corregir situaciones divergentes. Por ejemplo, diferentes autores reconocen este como uno de los pivotes de la gestión de personas. Daley (2012) afirma que la evaluación del desempeño, más allá del proceso por sí mismo, debe servir como herramienta para la toma de decisiones (promoción, despido, transferencia y compensación). Lee y Jiménez (2011) argumentan que este representa uno de los temas de mayor interés en la administración pública actual, considerando especialmente que sus disfuncionalidades afectan buena parte de las nóminas gubernamentales en diferentes países. En Colombia este es uno de los temas que mejor refleja la brecha que existe entre la norma y la implementación, como observaremos en el siguiente capítulo.

Los procesos de evaluación del sector público han emulado en buena medida las prácticas del sector privado. Sin embargo, es posible que muchos de sus problemas de implementación nazcan de una inadecuada adaptación a los procesos mucho más legalizados y a las dificultades de medición persistentes en buena parte de las organizaciones y las políticas públicas. Daley (2012) afirma que los sistemas más comunes para medir el desempeño son la BARS (*behaviorally anchored rating scales*) y la MBO (*management by objectives*). La primera

resulta útil en grupos grandes y en subgrupos con funciones estandarizadas ya que evalúa al empleado a partir de un listado de comportamientos preestablecidos con base en un nivel de desempeño deseado. Estas características no necesariamente son frecuentes en el sector público, pues a pesar de los esfuerzos por estandarizar los cargos y manuales de funciones, usualmente existe una alta dispersión en ellos que dificulta seguir modelos “tipo” de evaluación. No obstante, este es uno de los sistemas más frecuentes en sistemas de evaluación, como en el caso colombiano. Por otro lado, se argumenta que el MBO (gestión por resultados) es más usado en situaciones muy específicas en las que cada empleado debe tener claros sus objetivos a cumplir, ya que evalúa el desempeño de un empleado con base en unos objetivos específicos que fueron consensuados previamente (Pynes, 2009a). En teoría, sistemas como el colombiano también recogen elementos de este modelo, aunque su implementación se dificulta cuando los procesos y la voluntad de los evaluadores y evaluados no facilitan la planeación de objetivos y el levantamiento de evidencia a lo largo del proceso para hacer una evaluación basada en evidencia.

Los sistemas de evaluación del desempeño han sido un tema de interés en la literatura ante la adopción cada vez más frecuente de sistemas de evaluación que acompañan modelos de gestión por resultados y presupuesto ABC o por resultados. No obstante, persisten importantes dificultades en su implementación (Polidano, 1999). Igualmente, con la aparición reciente del gobierno abierto como estrategia para mejorar la transparencia y el control político y ciudadano, la evaluación requerirá cada vez más mecanismos de seguimiento que permitan identificar disfuncionalidades y bajo desempeño. Para McDermott (2010) la evaluación dentro de un marco de gobierno abierto ayuda a fortalecer la legitimidad del gobierno y la democracia, además de promover la eficiencia y eficacia del aparato estatal.

Algunos autores —como Polidano (1999), Daley (2009) y Condrey (2012), entre otros— han llamado la atención sobre el hecho de que la evaluación del desempeño carece de sentido si no es posible articularla con un sistema estructurado de incentivos<sup>7</sup> y con la estrategia global de la organización (misión y objetivos). Igualmente, la literatura ha advertido las dificultades y los costos de asumir (y mantener en el tiempo) modelos provenientes de actividades privadas cuyo objetivo principal es la rentabilidad y el crecimiento de las participaciones de mercado, a diferencia de un sector público con organizaciones diversas y con multiplicidad de objetivos. Ante esta dificultad, algunas entidades han optado por eliminar los sistemas de compensación basados en el desempeño, ya que resulta costoso sostenerlos en el tiempo bajo un esquema de mérito coherente (el presupuesto es limitado), al tiempo que falta confianza en las organizaciones y hay exceso de trámites y procesos (Ban y Gossett, 2010; Coleman, 2009a; Condrey, 2012; Daley, 2012).

Uno de los grandes problemas en la implementación de un sistema de evaluación del desempeño es el establecimiento de una relación colaborativa entre el evaluador y el evaluado que facilite hacer un proceso de evaluación basado en evidencia y planeación estratégica acerca de los resultados esperados. De hecho —como veremos en el siguiente capítulo cuando analicemos la evidencia en el caso colombiano—, ese es uno de los grandes retos de nuestro sistema. Lynn y Klinger (2010) argumentan que las organizaciones que

7 En general cuando hablamos de incentivos lo hacemos en un sentido amplio; más allá de compensaciones económicas, aquí se incluyen estímulos no pecuniarios, premios, estímulos simbólicos, y también sanciones y correcciones.

usan sistemas de evaluación basados en el desempeño obtienen legitimidad y mejoras en la retroalimentación y la relación laboral. Para Condrey (2012), la evaluación, bien ejecutada, se convierte en un incentivo importante para mejorar la productividad cuando se hace siguiendo un debido proceso.

En muchos países, las dificultades de establecer sistemas de evaluación funcionales y útiles para la gestión estratégica son inherentes a los sistemas de empleo público, por lo mismo buena parte de las prácticas recientes se han orientado a mejorar tanto el sistema mismo de evaluación como la forma en que se ejecuta y se levanta evidencia (capacitación a directivos, formatos simples, apoyo en TIC). Por ejemplo, en Chile, Brasil y Perú, se han empezado a utilizar sistemas de evaluación multidimensionales<sup>8</sup> con reportes periódicos. En Ecuador y Chile, recientes cambios buscan establecer compromisos medibles de desempeño entre los empleados y sus superiores (Echebarría, 2006; Cortázar, 2011), mientras que países miembros de la OECDE llevan un poco más de tiempo en la adopción de modelos similares, acompañados con sistemas de incentivos (individuales y grupales) y mejoramientos presupuestales que han ido acompañados por esfuerzos a gran escala para adoptar una cultura de resultados por medio de la evaluación individual, grupal, directiva y organizacional; la implementación del presupuesto por programas y resultados, y mecanismos diversos y contingentes de estímulos y compensación. En Irlanda y Nueva Zelanda, las reformas han buscado garantizar que la rendición y las evaluaciones de desempeño tengan objetivos e indicadores claros y medibles que se ajusten a las expectativas existentes (Falconer, s. f.), mientras que en Turquía se promueve la elaboración de planes estratégicos y presupuestos basados en el desempeño.

Uno de los aspectos clave relacionados con las dificultades de la implementación de un sistema de evaluación del desempeño es la generación de responsabilidades tanto del evaluador como del evaluado a lo largo del proceso. El sistema mismo no facilita u obliga al evaluador a hacer un proceso de evaluación ordenado y basado en evidencia, y buena parte de la responsabilidad se le deja al diligenciamiento del formato. Por razones como esta, en diferentes países se busca desarrollar mecanismos que responsabilicen tanto a jefes como a colaboradores de la necesidad de adoptar la evaluación como una función más de su gestión. Por ejemplo, en Australia, Irlanda, Canadá y Reino Unido se han institucionalizado como funciones básicas los mecanismos para incluir la evaluación como una de las actividades clave dentro de la evaluación de la gestión del evaluador mismo. Así, se formaliza la necesidad de hacer reuniones periódicas con los jefes inmediatos, además de retroalimentaciones escritas o evaluaciones formales apoyadas con sistemas de planeación y tecnologías de información. En el Reino Unido también se usan las retroalimentaciones multidimensionales o de 360° con el fin de superar las limitaciones de los formatos de evaluación tradicionales generando sistemas de mejoramiento continuo basados en la retroalimentación directa. Por último, en Filipinas se ha conformado el Comité de Revisión de las Evaluaciones de Desempeño (De León, s. f.).

En ese orden de ideas, tanto la literatura como la práctica han buscado alternativas de mejoramiento para uno de los temas que genera más dificultades en la gestión pública: la evaluación del desempeño. Las grandes preguntas que han respondido los académicos y los

8 Estos reportes consisten en evaluaciones tanto del jefe superior como de las personas que tienen el mismo rango o inferior, permitiendo tener una percepción de todas las personas que interactúan con el servidor.

gobiernos se han orientado a generar prácticas en temas tales como: ¿Cómo generar mecanismos que faciliten superar las brechas de implementación que hacen que la evaluación del desempeño difícilmente sea una herramienta que ayude a mejorar la gestión en las organizaciones públicas? ¿Cómo atar un modelo de evaluación a uno mucho más amplio de adopción de una cultura de resultados? ¿Cómo facilitar una relación entre evaluador y evaluado que genere información relevante para la gestión de la organización y para el mejoramiento del desempeño de los servidores públicos? ¿Cómo acompañar los procesos de evaluación para facilitar la generación de evidencia y la alineación de objetivos entre el servidor, sus jefes o evaluadores y la organización y el sector público como un todo?

## E. Desarrollo personal y profesional

El desarrollo personal y profesional se entiende como el conjunto de actividades que permiten el desarrollo del individuo, tanto en el ámbito personal como laboral, a partir del trabajo mismo y su vinculación con una organización. Es decir actividades que permitan la generación de competencias, tanto cognitivas como no cognitivas que redunden en el desempeño individual dentro de la organización y en su interacción efectiva y asertiva con otros actores organizacionales.

Uno de los grandes ejes de las acciones del desarrollo personal y profesional, como parte de la GTH en las organizaciones, se centra en las actividades de capacitación y formación. La generación de capacidades en la literatura de gestión pública, por medio de los planes de formación y capacitación<sup>9</sup>, sirve para posicionar la organización frente a desafíos futuros (Pynes, 2009a, 2009b) y para mantenerse actualizada y en forma frente a un escenario competitivo o exigente de servicio público. El diseño de dichos programas de formación y capacitación, en busca de mejoras en desempeño y efectividad, debería darse como resultado de procesos de planeación estratégica que permitan una alineación clara de objetivos individuales y organizacionales en materia de adquisición y capacidades. Este es uno de los aspectos críticos del caso colombiano, como veremos en el capítulo 7.

Diferentes autores de la gestión pública y privada definen este último como el objetivo fundamental de las actividades de formación y capacitación, es decir la alineación de los empleados con los objetivos estratégicos de la organización (Bowen, 2000; Coleman, 2009b; Longo, 2004b; Guy y Newman, 2010; Paarlberg y Perry, 2007; Pynes, 2009a; US GAO, 2002). No obstante, la literatura también llama la atención sobre cómo, para alcanzar los mejores resultados, este debe plantearse como un proceso participativo e interactivo entre la organización, la unidad encargada de la GTH y los funcionarios y equipos. Al respecto, Bowen (2000) recomienda que el diseño del programa de formación se desarrolle en compañía del empleado permitiendo un mayor grado de empoderamiento de los empleados con la entidad mediante la asignación de mayores responsabilidades. Para Longo (2004a), alcanzar

9 La *formación profesional* se refiere a una actividad a largo plazo que brinda los saberes, las competencias y las capacidades requeridas para desempeñarse en una ocupación o profesión. Por su parte, la *capacitación laboral* es un proceso continuo de adquisición de saberes teóricos y competencias prácticas que permiten afinar y optimizar el desempeño en un cargo o puesto, y que de alguna forma complementa la formación profesional adquirida previamente.

dicha alineación de objetivos es fundamental para lograr una ventaja competitiva. En ese orden de ideas, las actividades de formación y capacitación deben estar suficientemente articuladas con la planeación estratégica de la organización y atadas a un proceso de definición conjunta entre las autoridades de la GTH, los funcionarios y directivos.

La literatura ilustra diferentes acciones de formación y capacitación para la generación de competencias como un modelo clave para la gestión estratégica del talento humano. Bowen (2000) ilustra prácticas orientadas a facilitar un proceso permanente de capacitación y acompañamiento, por ejemplo por medio de la asignación de un mentor en el trabajo, o la institucionalización de días de capacitación obligatorios. Lawler III (2003) destaca el *coaching* como una tendencia reciente y creciente para fomentar el liderazgo individual y grupal en todos los niveles de la organización. En general, la literatura define las actividades de formación y capacitación como la esencia de un proceso estratégico de generación de competencias individuales y grupales que requiere procesos abiertos y transparentes para alinear necesidades individuales y organizacionales.

Así mismo, la literatura de gestión pública advierte sobre las eventuales dificultades que se pueden dar si no se cuenta con un sistema de gestión del conocimiento que propicie la alineación entre las prioridades de formación y capacitación del individuo y su organización. Por ejemplo, una mala definición de procesos puede implicar que algunos empleados reciban formación, pero no la requerida o conectada con la misión organizacional. O la falta de evidencia (cifras, planeación y seguimiento) sobre las necesidades de capacitación y mejoramiento (por ejemplo a través de un sistema de manejo del bajo desempeño) puede hacer que los esfuerzos no se optimicen y la capacitación se dirija a los grupos o individuos menos susceptibles a dichos procesos. Esos ejemplos ilustran la necesidad de vincular los procesos de definición de planes de capacitación y formación con la planeación estratégica con el fin de evitar la fuga de cerebros y la pérdida de aprendizaje organizacional (Coursey, 2010; Lee y Jiménez, 2011).

Otro eje fundamental dentro de las actividades de desarrollo profesional y personal son las actividades de bienestar personal y grupal. Aquí encontramos actividades de la gestión de personas orientadas a mejorar el bienestar personal y organizacional. Estas actividades, sin ser (directamente) programas de adquisición de competencias laborales, sí propician un mejor entorno para el desarrollo individual y organizacional. Dentro de este conjunto se encuentran actividades de bienestar; salud mental y física; apoyo individual; convivencia, etcétera, por ejemplo a través de programas de prevención que promuevan estilos de vida saludable o programas encaminados a reducir el estrés (Bowen, 2000; Reese y Watson, 2010). También se pueden ubicar aquí actividades que busquen fomentar la innovación, la creatividad y el seguimiento a las últimas tendencias para un tema específico (Bowen, 2000). En general, la literatura, al igual que en el tema de formación y capacitación, busca que las actividades de bienestar y desarrollo se hagan con base en evidencia y conectadas con la planeación estratégica de la organización para alcanzar mejores resultados y facilitar el desarrollo de los individuos, los grupos y la organización como un todo.

El ejercicio de referenciación internacional muestra que los gobiernos de diferentes países han desarrollado prácticas que buscan facilitar las opciones de desarrollo profesional y personal en el servicio público, cada vez más conectadas con un modelo de gestión estratégica. Aquí se encuentra un menú de prácticas cada vez más usuales. Por ejemplo, la creación de academias y servicios nacionales de formación para los servidores públicos, los planes

de becas para la formación internacional, los usos de tecnologías virtuales y programas institucionalizados de inducción, reinducción y la preparación para el retiro. En materia de bienestar, encontramos que Estados Unidos maneja programas de retiro, seguros de salud, otros tipos de seguros y sistemas de ahorro para los servidores públicos (OPM, 2005), mientras que en el Reino Unido se promueve la creación de espacios de trabajo modernos y cómodos (Falconer, s. f.; HM Government, 2012) y también se otorgan vacaciones anuales de entre 25 y 30 días (Civil Service, 2013a). En Filipinas se otorgan tres días al año para que los servidores no asistan al trabajo por motivos personales, y en las entidades se promueven programas para reducir la descortesía y la arrogancia (De León, s. f.). Por último, en Singapur se desarrollan programas que elevan el sentido de pertenencia al servicio público (es motivo de orgullo y de prestigio) (Bernardo, 2013).

En Latinoamérica, recientemente diferentes países han intentado diseñar modelos de formación y capacitación que faciliten su adopción estratégica por parte de las organizaciones. Por ejemplo en Perú se creó la figura del Plan de Desarrollo para Personas al Servicio del Estado (PDF) que tienen vigencia de cinco años y cuenta con un cronograma detallado de actividades de formación y capacitación para el Estado como un todo (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2012). En el caso de Brasil se ha buscado optimizar las opciones por medio de diferentes canales de formación, como por ejemplo que las capacitaciones se realicen virtualmente, en talleres, seminarios, intercambios y prácticas de pasantía, mientras en Chile se realizan programas de transferencia con la entidad nacional encargada, que es el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence). Respecto a la gestión de conocimiento para el sector público, en América Latina históricamente se han creado diferentes organismos responsables de capacitar y profesionalizar a los servidores públicos<sup>10</sup>.

Por su parte, diferentes países de la OECDE han avanzado rápidamente en el aumento de la cobertura de dichas actividades de formación y capacitación a través de TIC, con un caso ejemplar en Australia, donde se conformó una universidad virtual, la Centrelink Virtual College (Australian Public Service Commission Publication, 2003), y en Reino Unido, donde se creó una entidad especializada para evaluar, manejar y desarrollar el talento de los servidores.

Los países de Asia del Este también han adoptado programas agresivos de formación de sus servidores públicos. Los casos de Corea del Sur y recientemente de China son ejemplares, pues además de contar con academias de primer nivel para la formación de sus cuadros de servidores, se envían grupos considerables de servidores públicos cada año a formarse en las mejores universidades del mundo. Filipinas y Singapur han desarrollado programas de becas y educación a distancia (Bernardo, 2013; De León, s. f.), al tiempo que en Indonesia y Singapur se han implementado programas de formación y capacitación en otros países (De León, s. f.; Tjiptoherijanto, 2007). Paralelamente, los programas de inducción y capacitaciones al inicio del servicio público son altamente usados en países como Corea del Sur y Turquía.

En general, la revisión del estado del arte de la literatura sobre el tema y la referenciación internacional de prácticas gubernamentales de formación y capacitación dejan ver

10 Por ejemplo: Escuela Nacional de Administración Pública de Brasil (ENAP), Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile (DNSC), Secretaría Nacional Técnica de Recursos Humanos de Ecuador (SNRH) y Consejo Superior del Empleo Público de Perú (Servir).

un tema que cada vez adquiere más relevancia dentro de la gestión estratégica del talento humano. En ese sentido, las preguntas básicas que se plantean aquí son: ¿Cómo asegurar que la organización facilite un entorno de aprendizaje y bienestar que propicie el desarrollo profesional y personal? ¿Cómo asegurar que esos procesos redunden en un mejor desempeño individual, grupal y organizacional? ¿Cómo generar un sistema de gestión del conocimiento que asegure la retención del talento humano y la generación de *spillovers* al resto de la organización? ¿Cómo diseñar estrategias de bienestar y desarrollo basadas en evidencia y conectadas con la misión y la visión de la organización? Y la pregunta central, muy relevante para el caso colombiano: ¿cómo alinear las necesidades de capacitación y bienestar del individuo con las prioridades y los objetivos estratégicos de la organización?

## F. Negociación colectiva

Un tema muy relevante en la generación de un modelo de gobierno abierto, gobernanza y buen gobierno corporativo, es el manejo de unas relaciones laborales transparentes, justas e inclusivas. Nigro y Nigro (2000) afirman que las negociaciones colectivas implican un convenio bilateral en el que se reúnen representantes reconocidos por la entidad para negociar salarios, horas y condiciones laborales, que al final resultan en pactos que deben ser cumplidos por las partes negociantes. Un aspecto fundamental de la visión de dichos autores es que afirman que la inclusión del tema de las negociaciones dentro de las organizaciones en el sector público implica un cambio sustancial. En este caso, Nigro y Kellough (2014) afirman que se pasa de un esquema meritocrático en el que imperan las reglas unilaterales impuestas por una entidad (empleador) hacia un modelo de negociación bilateral en el que se discuten aspectos sensibles de la GTH como la relación entre el empleador y los empleados.

En ese orden de ideas, otro de los elementos que implica un paso de un modelo burocrático (de arriba hacia abajo) a un modelo de gestión estratégica es un manejo inclusivo y abierto hacia unos *stakeholders* clave como son los empleados mismos de la organización. Esto se hace aun más evidente cuando diferentes autores observan que históricamente los responsables de la GTH han estado reacios a formar alianzas estratégicas con los movimientos sindicales, dejándolos por fuera de los procesos de formulación de política, planeación estratégica y presupuestación (Nigro y Nigro, 2000; Nigro y Kellough, 2014; Tobias, 2004).

Y es que los beneficios provenientes de un manejo inteligente y abierto de las relaciones laborales traen importantes beneficios. Por ejemplo, Gill y Meyer (2013) afirman que lograr integrar a los sindicatos con las entidades permitirá mejorar tanto la productividad de la entidad como la comunicación entre los empleados, lo cual es consistente con el imperante modelo de gobierno abierto que exige espacios compartidos de gobernanza con actores clave en la implementación de las políticas públicas. Por su parte, Tobias (2010) afirma que la adopción de una relación abierta y transparente con empleados y sindicatos puede mejorar el ambiente laboral al facilitar los consensos y la retroalimentación, especialmente cuando existen recortes de presupuesto para las entidades públicas.

La revisión de prácticas internacionales indica que este es un tema que ha avanzado lentamente, especialmente en países similares a Colombia, tal vez por las condiciones particulares que han generado la búsqueda de la adopción de un modelo burocrático basado en el mérito. Así, como muestra de ello encontramos que los países de América Latina

presentan en general algunas limitaciones a la negociación colectiva (Cortázar *et al.*, 2014). Habiendo dicho eso, se destaca el caso de Brasil, donde los sindicatos han asumido un papel de gran relevancia respecto al tema de la GTH (Gaetani y Heredia, 2002) formando una mesa de negociación permanente que trata temas de salario y condiciones laborales, específicamente para los servidores públicos.

De hecho, la revisión de prácticas indica que países con servicios civiles ya profesionalizados han mostrado avances previos más profundos en el manejo de las relaciones laborales y en la apertura de negociaciones con sindicatos y empleados. Por ejemplo, los países pertenecientes a la Commonwealth llevan a cabo procesos de negociación colectiva para fijar salarios basados en la buena fe (OECD, 2012; OIT, 2013). En el grupo de países emergentes encontramos por ejemplo que en Filipinas se ha intentado organizar a los sindicatos (De León, s. f.), mientras que en Singapur se aboga por negociaciones descentralizadas (OIT, 2006), y tanto en Turquía como en Corea del Sur los servidores públicos tienen derecho a manejar acuerdos colectivos.

En general, el manejo de las negociaciones colectivas es un tema actual muy conectado con los modelos de gobernanza y gobierno abierto que propenden por arreglos institucionales y organizacionales en el sector público que le brinde espacio a los diferentes *stakeholders*, y dentro de ellos los grupos de servidores y empleados públicos aparecen como un grupo fundamental. Si bien el avance no es tan rápido como en organizaciones del sector privado, la literatura y las prácticas muestran avances hacia un modelo mucho más participativo y abierto en las organizaciones públicas en materia de relaciones laborales. Las cuestiones fundamentales que se encuentran son: ¿Cómo pasar de un modelo cerrado (*top-down*) a un modelo abierto de negociación con empleados y grupos de empleados? ¿Cómo crear canales de comunicación fluidos que permitan consensos y retroalimentación desde los empleados sindicalizados y no sindicalizados? ¿Cómo incluir los pactos, las convenciones y los acuerdos como parte de un modelo estratégico de la GTH?

## G. Manejo de la diversidad

Uno de los temas que ha entrado con más fuerza en organizaciones públicas y privadas en las últimas décadas es el manejo de la diversidad, muy conectado con el tema de responsabilidad social interna. En el sector público específicamente, empezó en los años setenta con una mayor preocupación por el rol representativo que deben jugar las nóminas públicas frente a la sociedad (Krislov, 1974; Lewis y Pitts, 2011). Y, en ese orden de ideas, existe un creciente interés por comprender el manejo que las organizaciones públicas deben darle a diferentes grupos demográficos, étnicos, etarios, etcétera, y cómo utilizar dicha información como evidencia para la gestión estratégica del talento humano.

Frente al tema del manejo de la diversidad en las entidades, Pynes (2009a) define la diversidad como las diferencias de características observables y no observables que existen en la organización, por ejemplo, estilos de trabajo, valores individuales, tipos de personalidad y diferencias culturales, socioeconómicas, educativas, religiosas, de experiencia laboral, de pertenencia a grupos, de permanencia en la organización. ¿Cómo es relevante esta información para la estrategia organizacional? Guy y Newman (2010) afirman que el éxito de una entidad radica en la forma como esta perciba la diversidad producto de una fuerza

laboral dinámica. Los mismos autores señalan que las entidades deben ser entendidas como un microcosmos de la realidad en la que convergen múltiples valores culturales y sesgos de diversa índole. En esta medida, Guy y Newman (2010) y Park (2012) señalan que permitir la diversidad en las entidades públicas promueve una imagen más *familiar* hacia el ciudadano, pues este se ve identificado con los empleados que laboran allí<sup>11</sup>.

En la práctica, encontramos que para los países pertenecientes a la OECD existe discriminación positiva al momento de dar un acompañamiento y un entrenamiento para conseguir habilidades específicas para los servidores públicos. Más específicamente, los países de la OECD se han preocupado por el tema de la diversidad en los procesos de reclutamiento, desarrollando diversos mecanismos de comunicación para asegurarse de que el mensaje llegue a todos los grupos sociales (OECD, 2013b). En Francia, en una fase previa al momento de la selección, preparan a las personas que vienen con ciertas desventajas cognitivas, procurando ser inclusivos (OECD, 2013b). En Filipinas tienen programas especializados para evitar la discriminación en las entidades públicas (De León, s. f), mientras que en Estados Unidos, la Corte Suprema en un fallo del 2003 reglamentó las acciones afirmativas para el sector público (Ricucci, 2012).

En términos globales, el manejo de la diversidad apela al reconocimiento de tendencias de cambio generacional y demográfico en las organizaciones y del sector público como un todo. Las preguntas centrales sobre las que los académicos y los gobiernos han centrado su atención en esta materia se centran en: ¿Cuáles son los grupos y microgrupos que componen una organización? ¿Cómo afecta esa composición aspectos claves de la organización (cultura, expectativas, valores, justicia y ciudadanía organizacional)? ¿Cómo asegurar que dicha información no sea solo parte de un esfuerzo descriptivo de la organización y del sector público sino que se convierta en un insumo fundamental de la GTH?

## H. Rol de la Unidad de Personal

Uno de los aspectos clave de la adopción de un modelo de gestión estratégica del talento humano en el sector público tiene que ver con las implicaciones de implementar una política pública, que reviste los mismos retos de implementación de cualquier proceso de política pública. Dicha implementación, por las particularidades del sector público, requiere una comprensión clara de los niveles en los cuales la política pública tiene lugar y de los actores involucrados en dichos procesos gubernamentales. Por un lado, en el nivel macro, debemos analizar el entramado de organizaciones e individuos, usualmente del nivel central del gobierno<sup>12</sup>, que se encargan de brindar lineamientos generales y diseñar (o implementar) herramientas de GTH para su aplicación en organizaciones y en niveles de gobierno subnacional (departamental y municipal en el caso colombiano). Por otro lado, en el nivel micro nos concentramos en la organización pública y tratamos de entender las relaciones y los actores clave que en la organización ejecutan y ponen en marcha las acciones de la gestión

11 En este caso, Park (2012) enfatiza en que en una *burocracia representativa* los intereses de los ciudadanos estarían mejor representados si la composición de las entidades reflejara la población.

12 Por ejemplo en el caso colombiano encontramos el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

de personas en interacción directa con los objetos de dicha gestión, los funcionarios públicos, contratistas, directivos, supernumerarios y demás actores que conforman el entramado de la fuerza laboral del sector público.

La literatura reciente ha buscado brindarle una mayor atención a los diferentes niveles de implementación de la GTH en el sector público. Condrey (2012) ha afirmado que la profesionalización del servicio público ha llevado a que la unidad de personal en las entidades públicas adquiera mayor relevancia. La misma evolución, acumulación de conocimiento y combinación de las aproximaciones a la GTH en el sector público ha determinado un rol fundamental de dicha instancia organizacional en la medida en que se convierte en una instancia clave para alcanzar metas organizacionales que estén enmarcadas en un sistema claro de valores deseables, por ejemplo destacando el valor del liderazgo de la gestión como motor articulador de una perspectiva que combina esos objetivos de resultados con un enfoque de servicio público y competencias para la gestión (Ban y Gossett, 2010; Coleman, 2009b; Longo, 2004b).

La literatura, no obstante, ha buscado identificar los problemas de implementación más frecuentes en la GTH. Si bien tanto políticas globales como acciones organizacionales destacan el rol de la unidad de personal como herramienta fundamental para alcanzar los objetivos estratégicos de la organización, logrando resaltar su labor como socio estratégico en la estructura organizacional (Perry y Mesch, 1997), su relevancia en el sector público es aun muy baja en el arreglo institucional (Iacoviello y Strazza, 2011; Battaglio y Llorens, 2010). Por ejemplo, se argumenta que los funcionarios encargados de dirigir la GTH en las organizaciones públicas enfrentan una falta de reconocimiento por parte de los directivos (ministros, altos dignatarios, directivos) y de otros altos funcionarios de la organización, pues, a diferencia de ellos, el director de la unidad de personal no es (en general) un funcionario de libre nombramiento y remoción, de manera que se mantiene al margen de las dinámicas políticas (Ban y Gossett, 2010). Esta realidad vista por la literatura es de hecho ampliamente ilustrada en los siguientes capítulos al documentar las dificultades de implementación en el caso colombiano.

Otro aspecto ilustrado por la literatura tiene que ver con las rigideces en la implementación de la normatividad sobre los temas, sus contradicciones y sus efectos al enfrentar modelos contradictorios que exigen innovación y gerentes arriesgados, pero a la vez buscan limitar la discrecionalidad de las decisiones de los funcionarios encargados del tema. En dicho contexto, los servidores responsables de la GTH en las organizaciones públicas cuentan con un margen de maniobra restringido debido a las elevadas rigideces impuestas por diversas leyes, lo cual ha hecho que estas unidades actúen de manera operativa y administrativa, limitándose a las acciones básicas de gestión de personal pero desconectándose de los esfuerzos estratégicos de las organizaciones y del sector público como un todo (Ban y Gossett, 2010). Este elemento también será caracterizado para el caso colombiano en los siguientes capítulos, en los que se ilustra la baja relevancia estratégica que mantiene buena parte de las funciones operativas que se le asignan a las unidades de personal.

Un tema fundamental que ha trabajado la literatura es cómo distribuir roles entre el nivel macro de implementación de la GTH (entidades del nivel central) y el nivel micro en las organizaciones públicas y en los niveles subnacionales de gobierno. La descentralización de algunas de las funciones de la unidad de personal en el nivel central (macro) permitiría que los profesionales de este nivel puedan enfocarse en actividades estratégicas como el diseño

de la misión y la visión (a mediano y largo plazo) de la GTH para todo el Estado, para luego orientar a las unidades de personal (en el nivel micro) en el desarrollo de estrategias que permitan que todos los funcionarios estén alineados con los objetivos estratégicos planteados (Ban y Gossett, 2010; Coleman, 2009a; Gilbert *et al.*, 2011; Pynes, 2009a).

Las dificultades de implementación muestran de nuevo las particularidades del sector público, el entorno frecuentemente conflictivo de las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel, y la diversidad en grados de capacidad técnica de organizaciones, sectores y niveles de gobierno a la hora de definir, distribuir e implementar funciones clave de la GTH. El caso colombiano es ilustrativo de dicho contexto, relegando las dificultades de implementación de un modelo de descentralización política y administrativa que normativamente asume que tanto organizaciones como regiones y territorios están equitativamente preparados para asumir funciones clave en la GTH o para retirarse de los procesos clave que les brindarían mayor autonomía y celeridad para manejar procesos desde la organización y el territorio mismo. La dificultad de implementar modelos de profesionalización del servicio civil en los niveles territoriales refleja las dificultades que por cerca de un siglo han enfrentado países como Colombia para distribuir funciones y estimular mejoramientos de capacidad técnica en el nivel micro.

En la práctica, encontramos en primera instancia que para los países latinoamericanos existen dos visiones para la distribución de competencias en materia de política pública de GTH para el sector público: por un lado están los modelos de México, Brasil y Ecuador, que han buscado fortalecer las instancias del nivel central de la GTH asignándoles funciones clave y potestades frente a organizaciones y territorios, mientras que en Chile y Perú, políticas recientes han buscado flexibilizar la GTH brindando mayor autonomía a organizaciones en algunos aspectos clave de la GTH, especialmente con un enfoque estratégico (incentivos, capacitación, desarrollo etcétera). No obstante no se puede caer en una simplificación de dichas aproximaciones, en general los procesos de reforma reciente han buscado mezclar elementos de descentralización administrativa y política manteniendo cierto nivel de centralización de actividades clave para no perder los avances hechos en materia de mérito y profesionalización.

Como consecuencia de reformas recientes y búsqueda de modelos mucho más efectivos de prestación de servicios, países con servicios civiles completamente profesionalizados han tratado de avanzar hacia una mayor autonomía y descentralización hacia las unidades de GTH, aunque con niveles de profundidad diferentes. Mientras en las últimas dos décadas Estados Unidos ha avanzado hacia un modelo altamente descentralizado, los países europeos y de la Commonwealth han mantenido un rol de coordinación entre el nivel central y las unidades de personal descentralizadas, buscando coordinación y capacidad técnica para ejecutar acciones estratégicas manteniendo en el nivel central aspectos clave para la convergencia y uniformidad de acciones como la formulación de la política, la coordinación y el seguimiento y monitoreo de la implementación de dicha política en entidades con alta capacidad técnica, y herramientas para asegurar el cumplimiento de las acciones de política pública y el alcance de sus objetivos. La OECD ilustra los casos de varios de sus países miembros, en los que se busca brindar una mayor autonomía por parte de las unidades de personal, para liderar diversos procesos de la GTH, orientar el marco legal, definir competencias y estandarizar procedimientos, entre otras acciones. Por último, algunos países, especialmente asiáticos, han avanzado hacia un modelo en el que las unidades de personal han

empezado a adoptar prácticas del sector privado adaptándolas a las necesidades del Estado a través de modelos de prestación de servicios mixtos y redes de implementación por medio de asociaciones público-privadas, tercerización o privatizaciones.

En la práctica, a nivel de las organizaciones mismas, observamos cómo en los países de América Latina se está abogando por prácticas efectivas y transparentes en las unidades de personal, buscando la simplificación de trámites y la articulación entre las organizaciones públicas, e identificando acciones estratégicas para concentrarse en ellas más allá de las funciones operativas clásicas (nómina, vacaciones, permisos etcétera). En general, países miembros de la OECD se han enfocado en modelos de gobierno abierto, que han impactado también a las unidades de personal en las organizaciones, buscando mayor cercanía con los ciudadanos a través de mayor transparencia y rendición de cuentas por medio del *e-government*. En el grupo analizado de países emergentes, encontramos que en las unidades de personal existen diferentes grupos y comités encargados de velar por la transparencia también en las acciones de la GTH<sup>13</sup>.

En términos generales, la distribución de funciones entre el nivel micro (organizacional y territorial) de implementación de la política de talento humano y el nivel macro (nivel central del gobierno y la rama ejecutiva) de formulación e implementación de estándares globales para la GTH muestra avances en la búsqueda de una combinación óptima de coordinación desde el centro y flexibilidad y autonomía con responsabilidad desde las organizaciones y regiones. Entre las cuestiones básicas que se han vislumbrado en la literatura y el *benchmarking* de prácticas se encuentran: ¿Cómo garantizar una distribución efectiva de competencias entre las entidades del nivel central, y las organizaciones y los territorios? ¿Cómo generar autonomía y flexibilidad en las organizaciones y los territorios sin descuidar las diferencias en capacidad técnica y la necesidad de acompañamiento desde el nivel central, y garantizando convergencia y uniformidad? ¿Cómo modernizar el rol de la unidad de personal en las organizaciones, darle relevancia estratégica y asegurar su reconocimiento por parte de directivos y demás funcionarios? ¿Cómo diseñar un modelo de gobierno abierto que le dé a la GTH el valor estratégico que requiere frente a la sociedad y los ciudadanos?

#### IV. Conclusiones

La revisión de la literatura de gestión pública y de las prácticas de los gobiernos en materia de GTH evidencia un importante acervo de estrategias y acciones que han surgido como parte de un proceso acumulativo de conocimiento y aprendizaje organizacional. Un proceso iniciado desde el modelo burocrático tradicional que ha impregnado fuertemente organizaciones públicas en todos los países, pasando por los modelos provenientes del sector privado, influenciados por la NPM y el modelo gerencial, hasta el modelo estratégico y de servicio público que predomina actualmente como marco para el diseño de políticas en esta materia.

El análisis, tanto de la literatura como de las prácticas, permitió identificar ocho categorías clave que deberían ser incluidas en un modelo de gestión estratégica del talento humano, a saber: (1) reclutamiento, selección, retención y desvinculación; (2) formas de con-

13 Por ejemplo, encontramos el Comité Ético para el Servicio Público de Turquía y el Consejo Asesor Presidencial para la Lucha Contra la Corrupción de Corea del Sur (Jeong *et al.*, 2013; Sözen, 2012).

tratación y diseño de puestos de trabajo; (3) compensación; (4) gestión del desempeño; (5) desarrollo personal y profesional; (6) negociación colectiva; (7) manejo de la diversidad y (8) rol de la Unidad de Personal.

Para cada una de dichas categorías se revisó el estado del arte de la investigación empírica y la teoría sobre la gestión de personas en el sector público, enfocándose en libros de texto y artículos empíricos publicados en los *journals* más importantes de gestión pública. Así mismo, en cada una de dichas categorías se hizo un ejercicio de referenciación comparativa (*benchmarking*) con el fin de identificar las prácticas actuales que están ejecutando los gobiernos como parte de sus políticas de empleo público y gestión de personas. El análisis se hizo para cuatro grupos de países siguiendo criterios de similitud: países latinoamericanos; pertinencia: países de la OECDE ante el proceso de candidatura de Colombia; cercanía con el modelo gerencial y la NPM: países de la Commonwealth, y reformas recientes en países emergentes: países de Asia del Este y otras economías emergentes. La revisión ilustra diferentes momentos de evolución para cada uno de estos grupos de países, consistente con sus grados de desarrollo y madurez de sus servicios civiles y su aparato público. Mientras los países de OECDE y Commonwealth han avanzado más rápidamente hacia modelos de gestión estratégica y de servicio, incluso reversando algunas de las prácticas más cuestionadas de la aproximación gerencial, el resto de países emergentes y Latinoamérica experimentan aun algunas de las medidas de modelos gerenciales combinadas con otras del modelo estratégico, y muy recientemente en acciones relacionadas con el modelo de servicio.

Cada una de las revisiones de las ocho categorías finaliza con unas preguntas clave que se han planteado tanto la teoría como la práctica para responder a las necesidades de las organizaciones públicas. Sin duda, las preguntas muestran los avances de este campo de estudio, que hoy brinda una lista considerable de recomendaciones y acciones que han sido tenidas en cuenta por nuestra investigación y que serán integradas, tanto en un modelo que enmarque y articule estratégicamente las áreas de la GTH en el sector público, como en las recomendaciones y los lineamientos proporcionados en cada una de los componentes de la GTH. Ambos resultados, tanto el modelo como las recomendaciones que se plantean como lineamientos para una eventual política, son ampliados y presentados en el capítulo 7 de este libro, que se presenta como resultado tanto de esta revisión del estado del arte en materia de gestión de personas para el sector público, como del diagnóstico del caso colombiano que se ilustra en los capítulos del 2 al 6 de este libro.

## Bibliografía

- ADVISORY GROUP ON REFORM OF AUSTRALIAN GOVERNMENT ADMINISTRATION. (2010). *Ahead of the Game: Blueprint for the Reform of Australian Government Administration*. Recuperado de [http://apo.org.au/files/Resource/APS\\_reform\\_blueprint.pdf](http://apo.org.au/files/Resource/APS_reform_blueprint.pdf)
- ALONSO, P. y LEWIS, G. (2001). Public Service Motivation and Job Performance, Evidence from the Federal Sector. *American Review of Public Administration*, 31(4), 363-380.
- AUSTRALIAN PUBLIC SERVICE COMMISSION. (2003). *The Australian Experience of Public Sector Reform*. Recuperado de [www.apsc.gov.au/about/expssreform.pdf](http://www.apsc.gov.au/about/expssreform.pdf)
- AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. (2012). *El servicio civil peruano*: Presidencia del Consejo de Ministros.

- BAN, C. y GOSSETT, C. (2010). The Changing Roles of the Human Resource Office. En Condrey, S. (Ed.). *Handbook of Human Resource Management in Government*, 3ra. ed. (pp. 5-25). Estados Unidos: Jossey-Bass.
- BANDURA, A. (1997). *Self-efficacy: The Exercise of Control*. New York: Freeman and Company.
- BARZELAY, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley, CA: University of California Press.
- BATTAGLIO JR., P. y LLORENS, J. (2010). Human Resource Management in a Human Capital Environment. En Condrey, S. (Ed.). *Handbook of Human Resource Management in Government*, 3ra. ed. (pp. 27-43). Estados Unidos: Jossey-Bass.
- BATTAGLIO JR., R. (2010). Public Service Reform and Motivation: Evidence from an Employment at-will Environment. *Review of Public Personnel Administration*, 30(3), 341-363.
- BERNARDO, R. (2013). The Role of Incentives in Civil Service Reform: The Singapore Story. Incentive Mechanisms for Civil Service Reform The Story.
- BOWEN, R. (2000). *Recognizing and Rewarding Employees*. Estados Unidos: McGraw-Hill.
- CHEN, C. (2012). Sector Imprinting: Exploring its Impacts on Managers' Perceived Formalized Personnel Rules, Perceived Red Tape, and Current Job Tenure. *American Review of Public Administration*, 42(3), 320-340.
- CIVIL SERVICE. (2013a). Civil Service Reform Plan: One Year On Report. Recuperado de <http://my.civilservice.gov.uk/reform/civil-service-reform-one-year-on/>
- . (2013b). Creating a Modern Employment Offer to Staff. Recuperado de <http://my.civilservice.gov.uk/reform/the-reform-plan/modern-employment-offer/>
- COGGBURN, J. (2006). At-will Employment in Government. *Review of Public Personnel Administration*, 26(2), 158-177.
- COGGBURN, J.; BATTAGLIO JR., R.; BOWMAN, J.; CONDREY, S.; GOODMAN, D. y WEST, J. (2010). State Government Human Resource Professionals' Commitment to Employment at will. *American Review of Public Administration*, 40(2), 189-208.
- COLEMAN, S. (2009a). Introduction to Human Capital Management in Public Organizations. *Human Capital, Tools and Strategies for the Public Sector* (pp. 1-12). Washington D. C.: CQ Press.
- . (2009b). New Directions for Human Capital Management. *Human Capital, Tools and Strategies for the Public Sector* (pp. 176-184). Washington D. C.: CQ Press.
- . (2009c). Strategic Human Capital Planning and Management. *Human Capital, Tools and Strategies for the Public Sector* (pp. 13-31). Washington D. C.: CQ Press.
- CONDREY, S. (2012). Public Human Resource Management: How we get where we are Today? En Riccucci, N. (Ed.). *Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges*, 5ta. ed. (pp. 1-13). Estados Unidos: Pearson.
- CORTÁZAR, J. (2011). Aprendiendo a partir de la reforma del servicio civil en Chile: algunas lecciones de interés para países latinoamericanos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 49, 99-122.
- CORTÁZAR, J.; LAFUENTE, M. y SANGINÉS, M. (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- COURSEY, D. (2010). Managing Technology in the Context of Public Human Resources. En Condrey, S. (Ed.). *Handbook of Human Resource Management in Government*, 3ra. ed. (pp. 199-229). Estados Unidos: Jossey-Bass.
- DALEY, D. (2012). Strategic Human Resource Management. En Riccucci, N. (Ed.). *Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges*, 5ta. ed. (pp. 120-134). Estados Unidos: Pearson.

- . (2009). The Trials and Tribulations of Performance Appraisal: Problems and Prospects in the Twenty-First Century. En Hays, S.; Kearney, R. y Coggburn, D. (Eds.). *Public Human Resource Management*, 5ta. ed. (pp. 107-122). Estados Unidos: Pearson.
- DALEY, D. y VASU, M. (2005). Supervisory Perceptions of the Impact of Public Sector Personnel Practices on the Achievement of Multiple Goals, Putting the Strategic into Human Resource Management. *American Review of Public Administration*, 35(2), 157-167.
- DE LEON, C. A. G. (s. f.). Reforms in the Civil Service: The Philippine Experience *Philippine Civil Service Commission*.
- DENHARDT, J. y DENHARDT, R. (2011). *The New Public Service, Serving not Steering*. New York: ME Sharpe Inc.
- DENHARDT, R. y DENHARDT, J. (2003). The New Public Service: An Approach to Reform. *International Review of Public Administration*, 8(1), 3-10.
- DEPARTMENT OF PUBLIC EXPENDITURE AND REFORM OF IRLAND. (2011). *Public Service Reform*. International Review of Public Administration
- ECHEBARRIA, K. (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- FALCONER, P. (s. f.). *Public Administration and the New Public Management: Lessons de the UK Experience*. Scotland, UK: Department of Law and Public Administration Glasgow Caledonian University.
- GAETANI, F. y HEREDIA, B. (2002). La economía política de la reforma del servicio civil en Brasil: Los años de Cardoso. Recuperado de <http://www.iadb.org/es/publicaciones/detalle,7101.html?id=8984>
- GILBERT, C.; WINNE, S. y SELS, L. (2011). Antecedents of Front-line Managers' Perceptions of HR Role Stressors. *Personnel Review*, 40(5), 549-569.
- GILL, C. y MEYER, D. (2013). Union Presence, Employee Relations and High Performance Work Practices. *Personnel Review*, 42(5), 508-528.
- GIORDANO, R.; DEPALO, D.; PEREIRA, M.; EUGÈNE, B.; PAPAPETROU, E.; PEREZ, J.; REISS, L. y ROTER, M. (2011). The Public Sector Pay Gap in a Selection of Euro Area Countries. *Working Paper No. 1406*. European Central Bank (ECB). Recuperado de [http://ssrn.com/abstract\\_id=1965450](http://ssrn.com/abstract_id=1965450)
- GORE, A. (1993). *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better y Costs Less: Report of the National Performance Review*. Diane Publishing.
- GUY, M. y NEWMAN, M. (2010). Valuing Diversity in the Changing Workplace. En Condrey, S. (Ed.). *Handbook of Human Resource Management in Government*, 3ra. ed. (pp. 149-169). Estados Unidos: Jossey-Bass.
- HACKMAN, J. y OLDHAM, G. (1980). *Work Redesign*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- HASSAN, H. (2012). Does fair Treatment Workplace Matter? An assessment of Organizational Fairness and Employee Outcomes in Government. *American Review of Public Administration*, 43(5), 539-557.
- HAYS, S. y SOWA, J. (2010). Staffing the Bureaucracy. En Condrey, S. (Ed.). *Handbook of Human Resource Management in Government*, 3ra. ed. (pp. 99-127). Estados Unidos: Jossey-Bass.
- . (2006). A Broader Look at the "Accountability" movement. *Review of Public Personnel Administration*, 26(2), 102-117.
- HM GOVERNMENT. (2012). *The Civil Service Reform Plan*. Recuperado de <http://my.civilservice.gov.uk/reform/the-reform-plan/>
- HOOD, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- HOUSTON, D. (2009). *Motivating Knights or Knaves? Moving Beyond Performance-Related Pay for the Public Sector*. Recuperado de <http://www.aspanet.org/scriptcontent/custom/staticcontent/t2pdownloads/HoustonCommentary.pdf>

- IACOVIELLO, M. y STRAZZA, L. (2011). De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América Latina. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 11(16), 51-95.
- JEONG, H.; KIM, D. K.; KIM, K. y RINNE, J. (2013). South Korea. *World Bank*. Recuperado de <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsSouthKorea.pdf>
- KLINGNER, D. (2012). Building Public Human Resource Capacity in Fragile and Transitional States: Linking Theory, Research, Practice and Teaching. En Riccucci, N. (Ed.). *Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges*, 5ta. ed. (pp. 14-27). Estados Unidos: Pearson.
- KRISLOV, S. J. (1974). *Representative bureaucracy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- KRISTOF, A. (1996). Person-Organization Fit: An Integrative Review of its Conceptualizations, Measurement, and Implications. *Personnel Psychology*, 49(1), 1-49.
- LAWLER III, E. (2003). *Treat People Right! How Organizations and Individuals Can Propel Each other into a Virtuous Spiral Success*. San Francisco, Estados Unidos: Jossey-Bass.
- LAWLER, E. y HACKMAN, J. (1973). Effects of Job Redesign: A Field Experiment. *Journal of Applied Social Psychology*, 3(1), 49-62.
- LEE, G. y JIMÉNEZ, B. (2011). Does Performance Management Affect Job Turnover Intention in the Federal Government? *American Review of Public Administration*, 41(2), 168-184.
- LEWIS, G. B. y PITTS, D. W. (2011). Representation of Lesbians and Gay Men in Federal, State, and Local Bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(1), 159-180.
- LONGO, F. (2004a). Gestionar personas en el sector público: un sistema integrado de valor estratégico. *Mérito y flexibilidad, la gestión de las organizaciones del sector público* (pp. 89-112). Barcelona: Paidós Ibérica.
- . (2004b). Lo que el empleo público tiene de diferente. La función pública. *Mérito y flexibilidad, la gestión de las organizaciones del sector público* (pp. 61-80). Barcelona: Paidós Ibérica.
- LONTI, Z. (2005). How Much Decentralization? Managerial Autonomy in the Canadian Public Service. *American Review of Public Administration*, 35(2), 122-136.
- LYNN, D. y KLINGER, D. (2010). Beyond Civil Service, the Politics of the Emergent Paradigms. En Condrey, S. (Ed.). *Handbook of Human Resource Management in Government*, 3ra. ed. (pp. 45-71). Estados Unidos: Jossey-Bass.
- MASTRACCI, S. y THOMPSON, J. (2010). Managing the Flexible Public Workforce. En Condrey, S. (Ed.). *Handbook of Human Resource Management in Government*, 3ra. ed. (pp. 129-148). Estados Unidos: Jossey-Bass.
- MCDERMOTT, P. (2010). Building Open Government. *Government Information Quarterly*, 27, 401-413.
- MEIJERINK, J.; BONDAROUK, T. y LOOISE, J. (2012). Value Creation Through HR Shared Services: Towards a Conceptual Framework. *Personnel Review*, 42(2), 154-175.
- MERTON, R. (1952). Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces* 17, 560-68.
- MOE, R. y GILMOUR, R. (1995). Rediscovering Principles of Public Administration: The Neglected Foundation of Public Law. *Public Administration Review*, 55(2), 135-146.
- NIGRO, L. y KELLOUGH, J. (2014). Collective Bargaining in the Public Sector. *The New Public Personnel Administration*, 7ma. ed. (pp. 175-207). Estados Unidos: Wadsworth, Cengage Learning.
- NIGRO, L. y NIGRO, F. (2000). Collective Bargaining in the Public Sector. *The New Public Personnel Administration*, 5ta. ed. (pp. 209-244). Illinois: F. E. Peacock Publishers, Inc.
- OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT (OPM). (2005). *Benefits*. Recuperado de <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/human-capital-management/reference-materials/talent-management/benefits.pdf>.

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). (2013) *Collective Bargaining in the Public Service A Way Forward*. International Labour Conference 102nd Session.
- . (2006). *Collective Bargaining In Singapore*. ILO-Japan Multi-Lateral Project.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OECD). (2013a). *About the OECD* Recuperado de <http://www.oecd.org/about/>
- . (2013b). *Human Resource Management in Colombia. Colombia: Implementing Good Governance, OECD Public Governance Reviews* (pp. 281-394). OECD Publishing.
- . (2012). *Human Resources Management: Country Profiles*. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/pem/hrpractices.htm>
- . (2011). *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*, OECD Publishing. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166707-en>
- . (2010). *Brazil. OECD Reviews of Human Resource Management in Government*. OECD Public Governance Reviews.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- PAARLBERG, L. y PERRY, J. (2007). Values Management, Aligning Employee Values and Organizational Goals. *American Review of Public Administration*, 37(4), 387-408.
- PARK, S. (2012). Does gender matter? The Effect of Gender Representation of Public Bureaucracy on Governmental Performance. *American Review of Public Administration*, 43(2), 221-242.
- PERRY, J. (2000). Bringing Society In: Toward a Theory of Public Service Motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 471-488.
- . (1997). Antecedents of Public Service Motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2), 181-197.
- . (1996). Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 5-22.
- PERRY, J. y HONDEGHEM, A. (2008). *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*. New York: Oxford University Press.
- PERRY, J.; HONDEGHEM, A. y RECASCINO WISE, L. (2010, september-october). Revisiting the Motivational Bases of Public Service: Twenty Years of Research and an Agenda for the Future. *Public Administration Review*. Symposium of Public Service Motivation Research, 5-22.
- PERRY, J. y MESCH, D. (1997). Strategic Human Resource Management. En Ban, C. y Riccucci, N. (Eds.). *Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges* 2da. ed. Nueva York: Longman.
- PERRY, J. y PORTER, L. (1982). Factors Affecting the Context for Motivation in Public Organizations. *Academy of Management Review*, 7, 89-98.
- PERRY, J. y RAINEY, H. (1988). The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy. *Academy of Management Review*, 13(2), 182-201.
- PERRY, J. y WISE, L. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373.
- PERRY, J.; WISE, L. y MARTIN, M. (1994). Breaking the Civil Service Mold: The Case of Indianapolis. *Review of Public Personnel Administration*, 14(2), 40-54.
- POLIDANO, C. (1999). *The New Public Management in Developing Countries*. IDPM University of Manchester. Public Policy and Management Working Paper, 13.
- PYNES, J. (2009a). *Human Resources Management for Public and Nonprofit Organizations, a Strategic Approach*, 3ra. ed. San Francisco: Jossey-Bass.

- . (2009b). Strategic Human Resource Management. En Hays, S.; Kearney, R. y Cogburn, D. (Eds.). *Public Human Resource Management*, 5ta. ed. (pp. 95-106). Estados Unidos: Pearson.
- RAINEY JR., G. (2010). Contracting for Human Resources Services. En Condrey, S. (Ed.). *Handbook of Human Resource Management in Government*, 3ra. ed. (pp. 769-834). Estados Unidos: Jossey-Bass.
- . (1983). Public Agencies and Private Firms: Incentive Structures, Goals, and Individual Roles. *Administration and Society*, 15, 207-242.
- . (1982). Reward Preferences Among Public and Private Managers: In Search of the Service Ethic. *American Review of Public Administration*, 16, 288-302.
- REESE, C. y WATSON, D. (2010). The Budgeting Process. En Condrey, S. (Ed.). *Handbook of Human Resource Management in Government*, 3ra. ed. (pp. 769-834). Estados Unidos: Jossey-Bass.
- RICCUCCI, N. (2012). Affirmative Action and the Law. *Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges*, 5ta. ed. (pp. 39-49). Estados Unidos: Pearson.
- ROBERTS, G. (2009). Employee Benefits. En Hays, S.; Kearney, R. y Cogburn, D. (Eds.). *Public Human Resource Management*, 5ta. ed. (pp. 123-141). Estados Unidos: Pearson.
- SANABRIA, P. (2012). Job Sector Choice and Public Service Motivation: Evidence from Colombia (Doctoral dissertation).
- SÁNCHEZ, M. (2007). Sistemas de servicio civil: una comparación internacional *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*.
- SÖZEN, S. (2012). Recent Administrative Reforms in Turkey: A Preliminary Assessment. *International Journal of Business and Social Science*, 3(9).
- STAZYK, E. (2012) Crowding Out Public Service Motivation? Comparing Theoretical Expectations with Empirical Findings on the Influence of Performance-Related Pay. *Review of Public Personnel Administration*. 33(3), 252-274.
- THE WORLD BANK. (2009). Support to Civil Service Reform in Indonesia: Report from a Programming Mission to Jakarta. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13066>
- TJIPTOHERIJANTO, P. (2007). Civil Service Reform in Indonesia. *International Public Management Review*, 8(2), 31-44.
- TOAPANTA, J. (2011). *Administración de recursos humanos*. Loja, Ecuador: Universidad Técnica Particular de Loja.
- TOBIAS, R. (2010). Working with Employee Unions. En Condrey, S. (Ed.). *Handbook of Human Resource Management in Government*, 3ra. ed. (pp. 379-402). Estados Unidos: Jossey-Bass.
- . (2004). The Future of Federal Government Labor Relations and the Mutual Interests of Congress, the Administration, and Unions. *Journal of Labor Research*, 25(1), 19-41.
- UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (US GAO). (2002). *A Model of Strategic Human Capital Management* (GAO-02-373SP).
- WAISSBLUTH, M. (2005). Quince años de profesionalización en la gerencia pública de Chile. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile*.
- WEST, P. (2010). Managing an Aging Force. En Condrey, S. (Ed.). *Handbook of Human Resource Management in Government*, 3ra. ed. (pp. 171-197). Estados Unidos: Jossey-Bass.



## Capítulo 2

# **Análisis institucional de la evolución de la política pública de gestión del talento humano en Colombia<sup>1</sup>**

Jaime Torres Melo<sup>2</sup>

## **I. Presentación**

El capítulo presenta una evaluación institucional de la gestión del talento humano (GTH) del sector público en Colombia, por medio de una metodología de análisis que permite contestar a la pregunta ¿cómo llegamos adonde estamos?

Para contestar esta pregunta se brindan elementos contextuales e históricos que profundizan en el estudio de la GTH mediante el análisis de las políticas públicas, los arreglos institucionales, el entorno institucional y los sistemas de incentivos que afectan cotidianamente a los servidores y las organizaciones públicas.

De acuerdo con Azis (2008), los aspectos institucionales son fundamentales para comprender el desempeño de los actores públicos. Las propuestas de política pública deben orientarse según las restricciones institucionales, y los cambios que se vayan a proponer deben tener en cuenta las trayectorias institucionales<sup>3</sup>.

## **A. Antecedentes de los análisis institucionales**

El análisis institucional permite comprender cómo los entornos institucionales y su evolución han afectado y afectan el comportamiento de los actores. En el estudio de la GTH en el sector público existen ejemplos concretos de la utilización del análisis institucional. A nivel internacional, un ejemplo se encuentra en el artículo de McGill (1997), “Civil service reform in developing countries. A strategic perspective from an institutional development base”, el cual se estructuró en dos partes: la primera consistió en el diagnóstico de la organización y su eficiencia, y la segunda fue una actividad empírica con énfasis en el

1 El autor agradece la colaboración de Juliana Hurtado, Lubar Chaparro y Mauricio Astudillo en la preparación del presente capítulo.

2 Formó parte del equipo de investigación de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo hasta diciembre del 2013; en la actualidad se desempeña como subdirector general del Departamento Administrativo de la Función Pública.

3 Por medio de un análisis de datos empíricos de 68 países, Azis (2008) evidencia cómo procesos como la descentralización pueden ser explicados no solo a través de variables económicas y políticas, sino que también son necesarias las variables institucionales.

desarrollo institucional. El análisis transversal de las recomendaciones permitió detectar las reformas normativas necesarias<sup>4</sup>.

Otra forma de análisis institucional aplicado a la GTH se hace desde la perspectiva de la gobernanza, con la orientación de que el gobierno se enfoque más en la supervisión que en la provisión directa: “hacer menos, pero mejor”. Este enfoque analiza el desempeño institucional y la construcción de capacidades.

Para el caso colombiano, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) preparó en el 2002 el *Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil en Colombia*, cuyo marco analítico incluyó tanto la definición de un modelo de gestión de recursos humanos de referencia como el análisis de las políticas y prácticas de gestión, partiendo de la premisa de que la gestión de recursos humanos no crea valor sino en la medida en que resulta coherente con las prioridades y finalidades organizativas. Desde la perspectiva institucional, este diagnóstico tuvo en cuenta factores internos y externos a la gestión, y utilizó la causalidad como mecanismo explicativo. Según el BID (2002), en su momento había aproximadamente 250 mil servidores públicos en el país, y el sistema colombiano era más un mecanismo de protección de empleo que un sistema de selección y promoción.

Para América Latina se realizaron estudios similares: en el 2003, el BID preparó el estudio *Comparative Institutional Diagnosis of Civil Service Systems*, para el cual se utilizaron las siguientes variables: eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad operacional y capacidad de integración.

Así mismo, Betancourt (1997) preparó el estudio *New Approach to Developing Institutional Structure*, en el cual analiza factores macroeconómicos y administrativos como los salarios, la duplicidad de cargos, el mérito, la toma de decisiones y la cultura basada en responsabilidad y resultados.

Betancourt (1997) señala que el servicio civil en América Latina recibe muy bajos salarios y por eso no puede atraer gerentes capacitados; existe centralización en la toma de decisiones, y concluye señalando la importancia de analizar la influencia política en las instituciones públicas.

También sobre América Latina, el estudio de Rose-Ackerman (2007), *Public Administration and Institutions in Latin America*, estudia la operación de las instituciones mediante el análisis del desempeño del sector público y el sector judicial. Por medio del análisis comparativo entre países de América Latina, se observaron los roles, los salarios, la complejidad de la estructura administrativa, la profesionalización, la descentralización y el control social. Los resultados critican la desconexión entre las reformas propuestas y las realidades de ineficiencia y corrupción por la ausencia de análisis de los incentivos económicos y políticos presentes en el proceso. El estudio propone mayor flexibilidad, mayor autonomía gerencial y descentralización basada en resultados, y concluye que un servicio civil más profesional, basado en el mérito, que esté bien pagado y bien entrenado, con incentivos adecuados, es la base para las reformas del Estado que deben ser introducidas en América Latina.

4 El caso analizado fue el de Tanzania, con el objetivo de estimular la capacidad del sector privado para producir y proveer bienes y servicios para limitar la provisión directa del gobierno. Los grupos técnicos trabajaron sobre cinco áreas: (1) funciones y estructura, (2) entrenamiento y formación, (3) planeación y presupuesto, (4) sistemas de información, y (5) reformas normativas.

## B. Alcance

Con base en la experiencia y los aprendizajes logrados en estos análisis institucionales, y en cumplimiento de los objetivos de la investigación sobre la GTH en el sector público en Colombia, el presente capítulo se concentra en dos niveles de reflexión: por un lado, el análisis del entorno institucional (arreglo institucional en el cual se gestiona el talento humano en Colombia); y por otro, el análisis institucional de la evolución de las políticas públicas (análisis de la trayectoria institucional de la GTH). Por tanto, no es un análisis institucional a la gestión misma del talento humano, sino al entorno institucional y a la evolución de las políticas públicas que determinan dicha gestión en las organizaciones públicas.

El capítulo se integra con los demás capítulos del estudio en dos sentidos: por un lado, es la entrada macro a la comprensión y el análisis de la GTH del sector público colombiano y de las políticas públicas relacionadas, y por otro lado prepara algunas propuestas que deben validarse y revisarse en los siguientes capítulos, a la vez que brinda reflexiones concretas sobre las oportunidades y restricciones de una propuesta de política pública que transforme la GTH en el país.

## C. Estructura del capítulo

El capítulo está dividido en tres grandes partes: la primera incluye el marco teórico (sección II) y la metodología (III); la segunda contiene las cuatro dimensiones del análisis que son: evolución de las políticas públicas (IV), análisis de los arreglos institucionales (V), evolución del entorno institucional del sector público en Colombia (VI), y análisis de incentivos en la gestión pública relacionados con el talento humano (VII); y la tercera presenta las reflexiones finales para establecer líneas de acción (VIII).

## II. Marco teórico

En esta sección se presenta brevemente la aproximación teórica que determina la perspectiva de análisis institucional que se va a utilizar a lo largo del capítulo. Se organiza en dos secciones: definiciones de trabajo y aproximación analítica.

### A. Definiciones de trabajo

#### 1. Instituciones

Son las restricciones formales e informales que regulan la toma de decisiones y el comportamiento de los actores, generando patrones y estrategias que afectan el desempeño integral del arreglo institucional. Por tanto, de acuerdo con North (2010), estas incluyen desde las reglas de juego formales, hasta las normas de comportamiento y los valores o las costumbres.

Las instituciones formales e informales que se tuvieron en cuenta en el análisis institucional cumplen con las siguientes condiciones: evolucionan (por eso la importancia del análisis de las trayectorias), son regulares (aplican de la misma manera para diversos actores), son repetitivas (aplican igual en las mismas circunstancias), no son necesariamente conocidas (por lo menos, no por todos los actores) y tienen efectos sobre los roles y el poder de los actores.

## *2. Actores*

A lo largo del capítulo se definen como actores los servidores públicos, como individuos, y las entidades públicas como organizaciones. El análisis institucional se concentra en entender cómo los entornos institucionales y su evolución han afectado y afectan el comportamiento y las decisiones de los actores, sean estos individuos u organizaciones.

## *3. Incentivos*

Son recompensas y sanciones estructuradas en sistemas de incentivos que afectan el comportamiento de los actores, tanto en su toma de decisiones concretas, como en las razones y motivaciones de sus actuaciones. Los incentivos pueden ser positivos (premios) o negativos (sanciones).

## *4. Arreglo institucional*

Son las instituciones formales e informales que afectan directamente la GTH. De esta forma, se incluyen las reglas, normas y convenciones que aplican a los actores del sector público involucrados directamente en la GTH.

## *5. Entorno institucional*

El entorno institucional se constituye por las instituciones formales o informales que no forman parte del arreglo institucional de la GTH, pero que sí afectan la efectividad de dicha gestión, sea directamente sobre los individuos o por medio de las organizaciones públicas.

La importancia del análisis institucional radica en que a través de las metodologías de aplicación rigurosa de sus instrumentos de análisis, permitirá conocer no solo el funcionamiento interno de las organizaciones, sino la manera como esta interactúa con su entorno (EuropeAid, 2005).

## **B. Aproximación analítica**

La aproximación analítica dentro de la teoría institucional se hará desde dos parámetros: (1) el comportamiento de los actores, y (2) el institucionalismo histórico. El análisis se enfoca en detectar los factores institucionales (coyunturales o estructurales) que van a determinar los resultados de la GTH sobre el desempeño de las organizaciones públicas.

En cuanto a mecanismos explicativos, el análisis se concentrará en la toma de decisiones, las actuaciones efectivas de los actores y los mecanismos de cambio institucional, con énfasis en el “cómo” de las trayectorias institucionales y el funcionamiento de los sistemas de incentivos.

La aproximación analítica se desarrolla en dimensiones específicas del análisis institucional: calidad institucional, mecanismos de cambio institucional e instituciones informales. Estas dimensiones permiten entender los factores que van a ser determinantes en la gestión pública.

### 1. Calidad institucional

La calidad institucional está determinada no solo por el diseño adecuado de las instituciones, sino por su capacidad de ofrecer los resultados esperados y su capacidad de adaptación.

La evaluación de la calidad institucional incluye tres variables<sup>5</sup>: eficacia (cumplimiento de sus objetivos), eficiencia (en relación con los recursos disponibles) y adaptabilidad (viabilidad y sostenibilidad en el largo plazo). Por tanto, una institución de calidad es una institución capaz de adaptarse, además de lograr los resultados esperados.

Voigt (2009) argumenta que para hacer una correcta evaluación institucional es necesario medir tanto las instituciones formales como las informales. Para el análisis de las instituciones formales se deben medir las instituciones *de jure* y *de facto*.

### 2. Mecanismos de cambio institucional

El análisis institucional se orienta no solo a evaluar la calidad de las instituciones, sino a conocer sus mecanismos de cambio institucional para caracterizar esos diversos tipos de cambio. Una vez se caracterice el cambio institucional, se puede analizar cuáles son las formas de transmisión del cambio institucional en el arreglo de la ΓΠΗ. Utilizando formas de transmisión —como difusión, aprendizaje, innovación y adaptación— se puede revisar cuál opera en el sector público específico y cómo se puede diseñar un cambio institucional que tenga asegurada su sostenibilidad. Entre los mecanismos de cambio institucional están:

- Mutación: transformación del arreglo institucional por cambios internos generados por las relaciones entre los actores y las instituciones formales e informales. Son cambios provocados por fuerzas internas.
- Contradicción: cambios en las instituciones formales e informales dentro del arreglo institucional por confrontación o conflicto con otras institucionales del entorno. Son cambios provocados por fuerzas externas.
- Multiplicidad: cambios institucionales generados por la adaptación del arreglo al cumplimiento de sus funciones. Las tensiones internas y externas exigen de las instituciones formales e informales flexibilidad y adaptación para mejorar su operación y aumentar su calidad.

5 Para hacer una evaluación institucional se deben tener en cuenta factores externos, motivaciones, capacidad organizacional y desempeño institucional (Lusthaus, 1995).

### 3. Instituciones informales

Desde la presentación del análisis institucional se destacó la importancia de las instituciones informales para el análisis de la GTH en el sector público en Colombia. La confianza<sup>6</sup> es uno de los elementos más importantes sobre los cuales se construye la legitimidad del Estado y la sostenibilidad de las políticas públicas (Berk, 2006).

Según Blind (2006), la confianza es un atributo que refleja una percepción favorable entre las partes, lo cual les permite alcanzar los resultados esperados de su relación, entendido el atributo de confianza como la expectativa de que la actuación de la contraparte será en el beneficio de ambas partes. Esta aproximación será fundamental para evaluar la calidad institucional del sector público; el ciudadano debe percibir que “la actuación del sector público será en mi beneficio”.

Uno de los efectos concretos más favorables de tener altos niveles de confianza entre los ciudadanos y el Estado es que libera esfuerzos y recursos sociales de la necesidad de monitorear a la otra parte, lo que reduce los costos de transacción en su conjunto. La confianza debe estar implícita en cada proyecto o acción de la esfera pública para garantizar el funcionamiento efectivo del Estado. Las crisis económicas son una muestra de la pérdida de confianza en el gobierno, como son los escándalos por corrupción (Berk, 2006)<sup>7</sup>.

## III. Metodología

El énfasis del análisis institucional será la relación entre los actores y el entorno institucional. Una de las preguntas clave es: ¿cuál es el valor agregado de la institución? De manera que la metodología del análisis institucional se enfoca a determinar ese valor agregado para el fortalecimiento de la GTH dentro de esa organización pública.

En esta sección se presenta la metodología utilizada en el análisis institucional en dos partes: primero se define el área específica de estudio, y luego se presentan las cuatro herramientas analíticas utilizadas.

Para facilitar la lectura de las siguientes secciones del capítulo, aquí se presentan todas las herramientas utilizadas, para concentrarse en las siguientes secciones en los resultados obtenidos del análisis institucional.

### A. Área de estudio

Utilizando los conceptos de trabajo presentados en el marco teórico, se puede describir el área específica de estudio de este capítulo de la siguiente manera:

6 Según Berk (2006), la confianza es uno de los elementos más importantes sobre los cuales se construye la legitimidad del Estado y la sostenibilidad de las políticas públicas, pues al haber confianza, se liberan los esfuerzos y recursos sociales de la necesidad de monitorear a la otra parte, lo que reduce los costos de transacción en su conjunto.

7 En *Building Trust in Government in the Twenty-First Century: Review of Literature and Emerging Issues*, Berk (2006) explica la diferencia en la confianza de los ciudadanos hacia los políticos y hacia los servidores públicos. Los políticos son vistos como más propensos a ser corruptos que los servidores, porque sus deberes son menos específicos.

- El arreglo institucional es la GTH en el sector público en Colombia.
- Son restricciones formales las leyes, las regulaciones, la jurisprudencia, los procesos de toma de decisiones y las formas de comunicación establecidas.
- Son restricciones informales la confianza, reputación, legitimidad, percepción ciudadana y los valores asociados a la GTH.
- Los actores son tanto los individuos (servidores públicos) como sus organizaciones (entidades del sector público), quienes actúan interdependientemente.

Los resultados del análisis institucional se organizarán en cuatro secciones:

- Evolución de las políticas públicas.
- Análisis de los arreglos institucionales.
- Evolución del entorno institucional del sector público en Colombia.
- Incentivos en la gestión pública relacionados con el talento humano.

El análisis institucional no puede concluir sobre un modelo ideal de GTH, pero sí sobre cuáles son las restricciones o las oportunidades que las organizaciones públicas tienen para cumplir con sus responsabilidades, ofrecer los resultados esperados y fortalecer la relación entre el Estado y los ciudadanos. Los lineamientos de política necesarios se presentan en capítulos posteriores.

## B. Herramientas de análisis

Para el análisis institucional de la GTH en el sector público en Colombia se diseñaron cuatro herramientas analíticas: análisis de trayectorias institucionales, mapas de arreglos institucionales, análisis de resultados de encuestas e indicadores, y análisis de incentivos. A continuación se presentan brevemente cada una, en su alcance y aplicación.

### *1. Análisis de trayectorias institucionales*

Para detectar las coyunturas críticas en la evolución de las políticas públicas se utilizó una herramienta analítica en dos pasos: (1) identificación de los hitos normativos y su reglamentación, y (2) caracterización de esos hitos normativos, utilizando las siguientes variables: reforma; código; características; condiciones de aprobación; alcance; principios y objetivos; líneas de acción, y limitaciones.

Este no es un análisis normativo ni legal, sino una revisión sobre los hitos de cambio en los lineamientos normativos a las políticas públicas para la GTH en el país. Por tanto, no están todas las leyes ni toda la reglamentación o jurisprudencia relacionada, sino que se presentan los hitos y las normas necesarias para su interpretación.

### *2. Mapas de arreglos institucionales*

Para el análisis de los arreglos institucionales se inició con la definición del problema público específico a ser analizado, relacionado con la GTH en el sector público en Colombia.

La definición del problema permitió determinar las instituciones formales e informales que afectan directamente ese problema público, según la definición de trabajo adoptada.

Utilizando herramientas matriciales o de visualización, se establecieron diversos niveles de relación entre las instituciones formales e informales, y los cambios detectados en el problema establecido. No se utilizó una sola herramienta, sino que se aplicaron varias, para lograr visualizar y comprender mejor la relación entre los resultados.

### 3. Análisis de resultados de encuestas e indicadores

La tabla 1 resume las fuentes utilizadas para el análisis de los resultados de las encuestas y los indicadores.

Tabla 1. Fuentes utilizadas en el análisis de las encuestas y los indicadores

Fuente	Año	Escala	Descripción
Latinobarómetro	2009	Sobre 100	Este indicador, basado en información subjetiva (o percepciones), se deriva de las respuestas a una encuesta de opinión pública.
Global Competitiveness Report	2010	Sobre 7	Este indicador, basado en información subjetiva (o percepciones), se deriva de encuestas de opinión a ejecutivos empresariales. Generalmente, las encuestas de opinión enfocadas a un fin, como en este caso, dirigidas a empresarios ejecutivos, proveen información sobre áreas de las que se tienen pocas fuentes de información. Tienen la ventaja de construir indicadores con un relativo alto nivel de precisión conceptual.
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	2005	Sobre 100	Es una medida compuesta de la optimización de las inversiones en capital humano dentro de la administración pública. Se basa en datos generados mediante la valoración de expertos del país y extranjeros, que incluye un proceso de discusión en grupo orientado a aclarar puntuaciones para indicadores acerca de las cuales el codificador inicial tuviera dudas.
Bertelsmann Transformation Index: Bertelsmann Stiftung	2010	Sobre 10	El índice, compuesto y basado en percepciones, mide los retos a los que se enfrentan los gerentes políticos de procesos de transformación política y económica. Se basa en datos generados mediante la valoración de expertos del país y extranjeros, que incluye un proceso de discusión en grupo orientado a comprobar la comparabilidad de los estándares de calificación en los diferentes países.
Latin American Index of Budget Transparency: Fundar	2012	Sobre 100	Esta es una medida basada en percepciones que se vale de una encuesta a expertos en el país (legisladores, periodistas, estudiosos o investigadores y miembros de ONG) realizada en diversos países latinoamericanos. El número de respuestas varía entre los países, de 50 a 199 expertos, pero las respuestas de los legisladores son ponderadas para representar el 10% de las respuestas en todos los países.
Global Information Technology Report: World Economic Forum	2013	N. A.	Esta es una medida basada en percepciones, aplicada en el <i>Networked Readiness Index</i> (un índice del grado de preparación para aprovechar y beneficiarse de las TIC) del Foro Económico Mundial, que se basa en datos de una encuesta a ejecutivos empresariales realizada por el mismo Foro.
Americas Barometer	2012	Sobre 100	Latin American Public Opinion Project (Lapop).

Fuente	Año	Escala	Descripción
Worldwide Governance Indicators: Banco Mundial	2013	Sobre 100	Este es un índice compuesto, conformado por la agregación de múltiples indicadores provenientes de diferentes fuentes de información, por medio de la utilización del procedimiento estadístico llamado "modelos de componentes no observables". Dicho modelo se fundamenta en la combinación de indicadores basados en percepciones, derivados de encuestas a compañías e individuos, consultas a expertos de agencias comerciales de notación de riesgo, organizaciones multilaterales y no gubernamentales, e instituciones de análisis ( <i>think tanks</i> ).
Transparencia por Colombia: índice de transparencia nacional	2009	Sobre 100	Este es un indicador basado en información subjetiva, o percepciones, derivado de las respuestas de una encuesta de opinión pública mundial, realizada por el grupo Gallup Internacional, para la ONG Transparencia Internacional.
Civil Service in Latin America: Banco Interamericano de Desarrollo	2003	N. A.	Es una medida compuesta del grado en el que se proporcionan incentivos para que los servidores públicos sean productivos, aprendan nuevas habilidades y presten un servicio de calidad. Se basa en datos generados mediante la valoración de expertos de otros países, por expertos en el país, que incluye un proceso de discusión en grupo orientado a aclarar puntuaciones para indicadores acerca de las cuales el codificador inicial tuviera dudas.

Fuente: elaboración propia

#### 4. Análisis de incentivos

La última herramienta del análisis institucional corresponde a los incentivos, teniendo en cuenta tanto los positivos y negativos, como los monetarios y no monetarios.

El uso de incentivos tangibles e intangibles para afectar el desempeño de los servidores públicos ha sido analizado ampliamente a nivel internacional. De acuerdo con el *PSA Delivery Agreement 2* del Cabinet Office (2007) del Reino Unido, las habilidades deben fortalecerse en los servidores públicos para mejorar la capacidad del Estado para proveer servicios. Se proponen varias estrategias para aumentar estas competencias: que sean progresivas, lideradas por los mismos empleados, que se tomen decisiones colectivas sobre educación y entrenamiento, y que exista una relación más cercana entre los empleados y la estrategia para aumentar habilidades.

El aumento de habilidades de los empleados genera aumentos en la productividad. La educación es central en la estrategia, tanto para mejorar habilidades como para conectar las habilidades existentes con las necesidades dentro del Estado (Cabinet Office, 2007).

A su vez, el análisis del Banco Mundial sobre incentivos no monetarios del 2010 ofrece algunos principios clave para el diseño de los sistemas de incentivos, los cuales se pueden clasificar de acuerdo con el área de política, con el sector, el tipo de organización o el área administrativa o de gerencia. Entre los tipos de premios analizados están los trofeos, los certificados, las placas y las cartas personales. Las dimensiones analizadas son: objetivo, población objetivo, categorías para la competencia, criterios de selección, participación, existencia y cantidad, entre otras.

Los sistemas de premios no monetarios deben reflejar los valores de la organización (Banco Mundial, 2010). En este sentido, la existencia de este tipo de sistemas de incentivos positivos y no monetarios debería ser adaptada a los resultados de la caracterización del sector función pública y del arreglo institucional de la GTH.

Para la implementación de los sistemas de incentivos es necesario contar con información de calidad y actualizada. Una herramienta clave es la realización de encuestas permanentes sobre los servicios prestados por las entidades públicas y sobre el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos (Banco Mundial, 1995).

En definitiva, la experiencia internacional es clara en que el diseño de los sistemas de incentivos debe contemplar todas las herramientas necesarias para su implementación. Equivocaciones en la puesta en marcha de los sistemas de incentivos impedirán que estos logren sus objetivos. De ahí la importancia de incluir esta herramienta analítica en el análisis institucional.

## IV. Evolución de las políticas públicas

Para esta parte se utilizó la herramienta de análisis de trayectorias institucionales descrita antes. Se realizaron dos tipos de análisis a las trayectorias institucionales: análisis de la evolución del marco normativo y análisis de las trayectorias de las organizaciones involucradas en la política de gestión humana. Por medio de estos análisis se presentan dos tipos de resultados: coyunturas críticas y énfasis temáticos de las políticas públicas.

### A. Coyunturas críticas

El análisis de las coyunturas críticas evidencia hitos de ajuste estructural en períodos de aproximadamente cuatro a cinco años, seguidos de necesarios períodos de adaptación, con ciclos que refuerzan la complejidad normativa. Evidenciar que cada cierto periodo, cuatro a cinco años en este caso, se presentan ventanas de oportunidad para el cambio de política, define el horizonte de estabilidad del arreglo institucional de la GTH en Colombia.

Los aspectos analizados muestran el conflicto entre los cambios normativos y la capacidad de adaptación de las organizaciones del sector, lo cual se observa en que dicho sistema de normas se ha aplicado de manera parcial y ocasional en el país (Hernández, 2005), y el ingreso a la carrera de los servidores ha correspondido más a modalidades de excepción que a los criterios de mérito establecidos por el legislador.

Hernández (2004) muestra cómo desde 1938, con el Consejo Nacional de Administración y Disciplina, se ha intentado crear una institucionalidad encargada del tema de la GTH. Pero es en 1958 cuando se consolida esta necesidad, con la expedición de la Ley 19, por la cual se crea la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) —encargada de la profesionalización del personal del Estado—, la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina, con la Reforma de 1958<sup>8</sup>, el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, y se organizó el servicio civil y la carrera administrativa. Con el Decreto 1679 de 1960, regla-

8 Además se crea el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos para orientar la planeación de políticas públicas. El antecedente de este arreglo institucional es la Ley 19 de 1958, mediante la cual se realiza la reforma administrativa. Según Hernández (2005), “la reorganización de la Administración Pública tenía por objeto, entre otros aspectos, la estabilidad y preparación de los servidores y evitar la duplicidad de labores o funciones paralelas” (p. 10).

mentario de la mencionada Ley 19 de 1958, se crea la Comisión del Servicio Civil, a la cual se le otorgan funciones dentro de las cuales está la de definir políticas en materia de empleo.

A partir de la reforma de 1968, la administración pública se reestructura de nuevo<sup>9</sup>; de manera específica se le otorgan facultades extraordinarias para reorganizar la Comisión de Servicio Civil y el Departamento Administrativo del Servicio Civil, y se definen las funciones del Consejo Superior del Servicio Civil. Luego, con la Ley 13 de 1984 se establecen normas para regular la “administración de personal civil y demás servidores que prestaran sus servicios en la Rama Ejecutiva del Poder Público en lo nacional y se adoptaron disposiciones sobre el Régimen de Carrera Administrativa” (Hernández, 2005, p. 26).

Este recuento histórico permite observar cómo, hasta la Constitución de 1991, fue recurrente la existencia de un órgano colegiado con funciones de asesor del ejecutivo en temas del servicio civil. Con la nueva Constitución se da fuerza al tema de carrera administrativa, al elevar al rango constitucional la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), encargada de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos<sup>10</sup> (artículo 130).

No obstante este cambio formal, el análisis normativo permite establecer la diferencia o brecha que existe entre las reglas formales e informales de la GTH. Así, desde hace 50 años, el mérito es el principio fundamental del empleo público. Sin embargo, a pesar de la institucionalidad creada, la fuerza vinculante de las instituciones formales legales ha sido difícil en términos de legitimidad, percepción ciudadana y valores asociados con la GTH. De este modo, la provisión del empleo público no ha correspondido a los criterios ordinarios establecidos en la ley y orientados por los órganos colegiados que se han creado para ello, sino a través de la provisionalidad de los cargos.

La tabla 2 presenta una versión resumida de la herramienta de análisis utilizada, en la que se observan los grandes hitos de los lineamientos normativos de las políticas para la GTH, posteriores a la Constitución de 1991.

**Tabla 2.** Hitos normativos en GTH posteriores a la Constitución de 1991

Año	Hito
1991 a 1997	Período de adaptación a la Constitución Política de 1991.
1997	Se inicia ajuste estructural.
1998	Ajuste estructural general.
1998 a 2000	Complementos y reglamentación al ajuste estructural general.
2004	Ajuste estructural general.
2005 a 2007	Período de reglamentación y ajustes.
2011 a 2013	Nuevos temas en la agenda.

Fuente: elaboración propia

Así mismo, en la tabla 3 se observan los momentos clave de la evaluación de coyunturas críticas.

9 Se expidieron 62 decretos reglamentarios (Hernández, 2005, p. 19).

10 Excepto las que tengan carácter especial de origen constitucional.

Tabla 3. Coyunturas críticas

Año	Acción
1993	El rol de DAFP se fortalece.
1994	Inicia con diferenciación de los cargos.
1995	Separa requisitos de servidores públicos según el área: creación de tipos.
1996	Fortalece el rol del DAFP.
1997	Desaparecen comisiones de personal, aparecen comisiones consultivas.
1998	Ajuste estructural relacionado con los estímulos.
1998	Ajuste a condiciones previas a la Constitución Política de 1991.
2000	Ajuste estructural a los requisitos y funciones de los cargos.
2005	Énfasis en el manual de funciones.
2005	Fortalecimiento de la CNSC.
2005	Aparece publicidad de la carrera administrativa.
2005	Ajuste a las comisiones de personal.
2005	Creación de un nuevo plan anual para el empleo público.
2005	Funciones de monitoreo al DAFP.
2006	Ajusta los acuerdos de gestión de las entidades.
2011	Énfasis en la transparencia.
2012	Modifica el sistema de información.
2012	Aclaraciones sobre la meritocracia.

Fuente: elaboración propia

### 1. Alcance de los lineamientos de política

Actualmente, la Ley 909 del 2004 regula la materia del empleo público y la carrera administrativa (Ballén, 2011). Los principales aspectos de esta disposición son:

- El acceso a la carrera administrativa se basa en el mérito.
- La CNSC es la encargada de seleccionar a los empleados, y el representante de la entidad es quien ejerce el papel nominador. La Comisión realiza estos concursos mediante una universidad, con lo cual se busca hacer más objetiva la selección y reducir la injerencia de la entidad nominadora en el proceso.
- La Ley establece un período de un año para que la CNSC realice el concurso de 120 mil servidores (Hernández, 2005, p. 11)<sup>11</sup>.

Este proceso se encuentra en período de adaptación y su gran reto está en reducir la brecha entre las prácticas para otorgar los empleos de carrera y las disposiciones formales que han establecido el legislador y el ejecutivo, y que han sido reiteradas por la jurisprudencia. Diez años después de la expedición de esta ley —que fija un marco para el empleo público— aun no se ha reglamentado del todo. La capacidad de adaptación institucional es muy limitada.

<sup>11</sup> Una vez más se muestra la separación entre reglas formales e informales, pues este concurso empezó en el 2005 y actualmente todavía se encuentra en proceso.

## B. Énfasis temáticos de las políticas públicas

En esta sección se muestran los enfoques de las políticas públicas de la GTH detectados por medio de la misma herramienta analítica. Se detectaron tres énfasis: en empleo público, en servicio al ciudadano, y se detecta la tendencia en el acceso a la información pública.

### 1. Énfasis en el empleo público

Actualmente en la carrera administrativa colombiana existe una perversa situación de “provisionalidad”, la cual se ha acompañado —por disposiciones de la Corte Constitucional— de una gran vulnerabilidad y desprotección de los derechos de los servidores que, teniendo vocación para ocupar cargos de empleados públicos, no han podido acceder a ellos por la vía de los concursos de carrera debidamente realizados.

La situación precaria e inestable de estos servidores “provisionales” representa a futuro uno de los más serios problemas que tendrá que enfrentar la aplicación de una nueva ley de empleo público, en la medida en que regularizar la situación de tales empleos requiere la realización de tantos procesos de selección como empleados provisionales haya al momento de su aplicación.

La evaluación del desempeño de los empleados públicos es un instrumento que no ha tenido ninguna utilidad ni ningún efecto práctico en Colombia: en 1997, de una muestra de 9523 empleados calificados, solamente 31 (0,31%) obtuvieron calificación insatisfactoria, motivo de retiro del empleo y de la carrera administrativa. La prueba de la ineficiencia del instrumento se refuerza con los resultados de la evaluación efectuada en el 2003: en una muestra de 17 136 empleados calificados, solo 44 (0,25%) fueron evaluados en forma insatisfactoria, mientras 11 340 (66,17%) obtuvieron calificaciones sobresalientes, en evidente contradicción con la percepción que tiene la ciudadanía sobre la ineficiencia de la administración pública y de sus servidores.

Igualmente, deberá ser revisada la estructura del empleo, pues actualmente el sistema comprende seis niveles jerárquicos con 160 denominaciones y 140 grados salariales, creando una gran dispersión de empleos para los cuales se vuelve muy difícil su identificación y diferenciación desde el punto de vista de los requisitos, las funciones y los salarios<sup>12</sup>.

### 2. Énfasis en el servicio al ciudadano

En este ítem es necesario resaltar que desde el inicio del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), desarrollado por la expedición de la Directiva Presidencial 10 del 2002, se hizo énfasis en la recuperación de la legitimidad del Estado mediante la lucha contra la corrupción y el clientelismo, a través de la creación y consolidación de un Estado gerencial cuyos principales presupuestos son una gestión transparente e íntegra, austera en el manejo de los recursos públicos y al servicio del ciudadano.

Con la expedición de la Ley 790 del 2002 se retomaron algunos de estos postulados, en especial el de participación ciudadana, y para tal fin se establece la promoción de tecnologías y procedimientos relacionados con gobierno en línea o electrónico. Sin embargo, es en

12 De acuerdo con el Decreto 2772 del 2005.

el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 (Ley 812 del 2003) —y específicamente con el Documento Conpes 3248 del 2003— que se da mayor contenido a través de la formulación de una serie de estrategias transversales para la administración pública.

De este modo, con las estrategias de sistemas de información, gobierno en línea y anti-trámites, se promovieron una serie de acciones que contribuyeron al mejoramiento de la relación de la ciudadanía con la administración pública, pero, debido al objeto central de cada una de ellas, fueron especializándose al punto de permitir diferenciarlas de una política de servicio al ciudadano en sentido estricto.

Con la expedición de la Ley 1151 del 2007 (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, “Estado comunitario: desarrollo para todos”) se formulan de manera mucho más definida los elementos sobre los cuales deben generarse los lineamientos en materia de servicio al ciudadano.

Así, en complemento del mandato de consolidar una política activa sobre el tema, se establecieron unas metas mínimas que deben ser tenidas en cuenta en la formulación de esta, a saber:

- Creación de un sistema nacional de servicio al ciudadano, como instancia de coordinación y formulación de lineamientos, estándares e indicadores.
- Identificación de cuerpos funcionales de servicio y diseño de programas de profesionalización de servidores públicos en la materia.
- Articulación de los avances en materia de racionalización de trámites y gobierno electrónico en una visión transversal encaminada a la satisfacción de la ciudadanía.
- Fortalecimiento del servicio al ciudadano en al menos 10 entidades de la administración pública del orden nacional, con amplia cobertura e impacto.
- Mejora en los puntos de atención y canales de comunicación con la ciudadanía.

Por iniciativa del PRAP, en el 2007 se inició el diseño y la puesta en marcha del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano (PNSC). Igualmente, dentro de los lineamientos a ser tenidos en cuenta por el Programa se incluyeron las metas 4 y 5 del documento “Visión Colombia, Segundo Centenario 2019”, que son: consolidar un Estado eficiente y transparente y un modelo óptimo de intervención económica, para incrementar la confianza de los ciudadanos en la administración y el mejoramiento de las condiciones de la relación cotidiana del ciudadano con esta.

De este modo, en atención a las competencias atribuidas a cada entidad u órgano en materias relacionadas con el servicio al ciudadano, se iniciaron las labores de coordinación con el actual Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones —Programa Gobierno en Línea—, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), para identificar los ejes problemáticos y las alternativas de solución de cada uno y, del mismo modo, articular una política que combine los avances de cada entidad con una estrategia transversal encaminada a mejorar los servicios a la ciudadanía.

En este contexto, el 2 de mayo del 2007 las entidades mencionadas conformaron el Comité Directivo del Programa, con el aval de la Vicepresidencia de la República, y en las sesiones realizadas de ese momento en adelante se acordaron las líneas generales de trabajo

de cada una de las entidades líderes de acuerdo con sus competencias, y se establecieron dos tipos de intervención en materia de servicio al ciudadano teniendo en cuenta lo señalado al respecto en el Plan Nacional de Desarrollo: (1) consolidación del Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano (SNSC), y (2) impulso a entidades de alto impacto y cobertura en materia de servicio al ciudadano que han sido denominadas “entidades prioritarias”.

Por último, con el Decreto 2623 del 2009 se creó el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano, el cual se constituye en instancia de coordinación de la calidad y excelencia en el servicio al ciudadano en la administración pública del orden nacional, que actuará en coordinación con los sistemas de Control Interno, Desarrollo Administrativo, Gestión de Calidad y, por supuesto, con la política de racionalización de trámites establecidos tanto en las leyes 87 de 1993, 489 de 1998, 872 del 2003 y 962 del 2005, como en el Decreto ley 2150 de 1995, respectivamente.

Con los objetivos de fomentar el fortalecimiento institucional de las entidades y dependencias encargadas del servicio al ciudadano y de fortalecer los canales de atención en las entidades públicas, al Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano se le asignan funciones tanto de coordinación de la implementación de la política pública de servicio al ciudadano en la administración pública del orden nacional, como de adopción e implementación de los marcos teóricos, conceptuales y metodológicos establecidos para una adecuada prestación de servicios al ciudadano por parte de las entidades de dicha administración, entre otras.

Dada la magnitud de los objetivos trazados en materia de servicio al ciudadano y, por supuesto, la aspiración de que los resultados de las labores acometidas en este campo sean replicados en toda la administración pública del orden nacional, se hace necesaria una política pública completa que proporcione respaldo y articule —en el mediano plazo y respetando las competencias asignadas por la normatividad vigente— las actividades del gobierno nacional en la materia. Un primer avance se dio en el 2013 con la aprobación del Documento Conpes 3785, mediante el cual se establecen los lineamientos de política de eficiencia administrativa al servicio ciudadano y se define el modelo de gestión pública eficiente al servicio del ciudadano.

### *3. Tendencia hacia el acceso a la información pública*

Para completar el análisis de la arquitectura institucional es necesario tener en cuenta otros cambios institucionales en el entorno, relacionados con el buen gobierno, que están en marcha y van a afectar la GTH en el sector público colombiano. Este enfoque, si bien es reciente, parte de considerar que toda la información es pública y los servidores deben encargarse de facilitar el acceso de los ciudadanos a esta, lo cual permite acrecentar la transparencia de la gestión pública.

Entre los principales procesos en marcha están la Política Pública Integral Anticorrupción y la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional (Ley 1712 de 2014), la cual establece que toda la información es pública y que los servidores deben encargarse de facilitar el acceso de los ciudadanos a esta (transparencia), es decir que ellos están obligados no solo a responder sino a divulgar toda información sobre la actividad estatal.

Toda entidad deberá publicar cómo difundirá la información, crear y actualizar el “Registro de activos de información” (toda la información, registro publicado y solicitado),

y garantizar que la información electrónica sea una herramienta para promover el acceso a la información<sup>13</sup>.

El Ministerio Público será el encargado de velar por el cumplimiento de estas obligaciones, y deberá promover que se divulgue el derecho de los ciudadanos a la información. Por su parte, el gobierno nacional ha venido adoptando instrumentos propios de países de la OCDE.

Así mismo, en noviembre del 2013 se aprobó mediante el Documento Conpes 167 la “Estrategia nacional de la política pública integral anticorrupción”, la cual contempla un primer nivel preventivo basado en mejorar el acceso y la calidad de la información pública, incrementar la incidencia del control social sobre la gestión pública y promover la cultura de la legalidad.

De este modo, una de las estrategias complementarias a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública está orientada a aumentar la transparencia, disminuir las ventanas de oportunidad para la corrupción y facilitar su detección (Conpes 167).

Las acciones desarrollan mecanismos como:

- Seguimiento a la iniciativa de gobierno en línea.
- Implementación del fortalecimiento de la gestión de la información.
- Acompañamiento para la implementación de la Ley de Archivo.
- Adopción del lenguaje claro para el ciudadano.
- Fortalecimiento del “Índice de gobierno abierto” como instrumento de medición del cumplimiento de las normas estratégicas anticorrupción.

Si bien esta es una tendencia nueva, la GTH en Colombia debe tener en cuenta no solo la estructura y reglamentación del empleo público, sino que el servicio al ciudadano, la transparencia y el acceso a la información pública son demandas de la ciudadanía y énfasis de las políticas públicas que regulan la administración y gestión pública en el país.

## V. Análisis de los arreglos institucionales

Por medio del análisis de los mapas de arreglos institucionales se pueden presentar resultados sobre la calidad institucional, la capacidad institucional y la gobernanza del sector.

### A. Calidad institucional

Según los datos de la Corporación Latinobarómetro (2009), la ciudadanía percibe que la estructura estatal funciona parcialmente para lograr el beneficio de los ciudadanos; aun así, el resultado es superior al promedio latinoamericano. Esta observación es relevante, puesto que la medición del costo de la burocracia es inferior para Colombia que para el resto de América Latina, según medición del Foro Económico Mundial (FEM); así que para la ciudadanía el servicio civil cumple parcialmente y no es tan costoso.

13 Solo se hace excepción a la información que hace daño a personas, al interés público.

En cuanto a la capacidad de adaptación, uno de los factores fundamentales para la medición de la calidad institucional en la GTH en el sector público en Colombia será entonces la relación que se establece entre los servidores públicos y los ciudadanos, porque esta relación afecta los resultados de la gestión pública, su capacidad de adaptación y la transmisión concreta desde la misión organizacional hasta el cumplimiento del servidor frente al ciudadano.

De acuerdo con la encuesta de cultura política (ECP) (DANE, 2011), aproximadamente el 20% de los ciudadanos realiza gestiones directamente frente al Estado, evidenciando que entre más jóvenes son los ciudadanos más tienden a establecer una relación directa con una entidad pública. Estos niveles de relación directa con las entidades públicas no son homogéneos en el país. Se destaca que es mucho más alto el promedio en Bogotá, y muy inferior en la región Caribe. Así que entender la relación de los ciudadanos con las entidades públicas pasa por comprender las idiosincrasias locales y las estructuras particulares de la administración pública.

Respaldando esta reflexión se puede ver cómo la relación con las entidades públicas también difiere entre las áreas urbanas y las comunidades rurales. La evaluación de la calidad institucional es positiva en comparación con América Latina, pero los resultados se deberán analizar teniendo en cuenta formas y niveles de relación diferenciados según los ciudadanos y su contexto local. La capacidad de adaptación de las instituciones públicas será fundamental para aumentar su calidad.

## B. Capacidad institucional

Según las mediciones del BID para el 2002, la capacidad funcional e integradora del sector público en el país es alta (48 puntos) y muy superior al promedio regional (32,95 puntos). La capacidad del servicio civil es relevante no solo como capacidad interna de las organizaciones públicas, sino en su habilidad para relacionarse con la ciudadanía. De acuerdo con la ECP (DANE, 2011), la gran mayoría de los momentos concretos de contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos se presenta personalmente (cara a cara). Es importante mencionar que un cuarto de los ciudadanos que realizaron algún trámite en una entidad pública ya utiliza medios electrónicos para hacer una primera consulta.

De nuevo, la realidad de la relación de los ciudadanos con las entidades públicas varía sustancialmente entre las áreas urbanas y las comunidades rurales, destacando que aun para el sector rural sigue siendo necesario desplazarse a las oficinas públicas, mientras que los medios alternativos solo han impactado a las áreas urbanas.

En definitiva, la capacidad de las instituciones del sector público resulta bien evaluada, especialmente si se compara con los promedios latinoamericanos; sin embargo, en su relación con la ciudadanía el medio de contacto resultará fundamental.

### 1. *Desempeño del sector público*

Según las mediciones disponibles, las instituciones del sector público resultan bien evaluadas, y en todos los casos superiores a los promedios de América Latina (Corporación Latinobarómetro, 2009). Por otro lado, las calificaciones por desvío de fondos públicos y eficiencia en el sistema

de impuestos (2,6 puntos) son menores a los promedios regionales (2,96 puntos), destacando que las calificaciones bajas están relacionadas con el proceso presupuestal.

## *2. Competencias de los servidores públicos*

En recientes evaluaciones del BID y del Foro Económico Mundial los resultados de las evaluaciones de la competencia de los servidores públicos son positivos y superiores al promedio regional. Se podría empezar a establecer si el problema principal no está centrado solo en las competencias de los servidores públicos. Estos resultados son destacables teniendo en cuenta que hay un profundo desconocimiento sobre la realidad de los servidores públicos.

## *3. Toma de decisiones y discrecionalidad*

Relacionado con la sección anterior, también existen evaluaciones concretas sobre los procesos de toma de decisiones en el sector público. En este sentido, las restricciones a la gerencia pública son altas en el país y superiores a los promedios regionales —lo cual puede deberse a la falta de autonomía—, mientras que la transparencia en la distribución de responsabilidades presupuestales entre niveles de gobierno resulta bien calificada. Así que los problemas en los procesos de toma de decisiones pueden estar relacionados más con la implementación del proceso que con los diseños formales.

## *4. Nuevas tecnologías de la información y la comunicación*

Complementando uno de los puntos que se destacaba en el análisis previo de la calidad institucional, es importante conocer los resultados de las evaluaciones sobre el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el gobierno. Utilizando los resultados del Foro Económico Mundial (2014) se destaca que los puntajes más altos son por la puesta en marcha del Gobierno en Línea (5,58 puntos), mientras los más bajos son en la disponibilidad concreta de servicios en línea para los ciudadanos. En todos los casos los puntajes del país son muy superiores a los promedios latinoamericanos (4,38 puntos en la región).

## **C. La gobernanza del sector**

Para el estudio de los arreglos de gobernanza, la reforma del servicio civil también se puede analizar desde una perspectiva de gobernanza en la prestación de servicios (que el gobierno se enfoque más en la supervisión que en la provisión directa: hacer menos, pero mejor).

En este sentido, se pueden adelantar dos tipos de reforma:

- Desempeño institucional: contar con sistemas de incentivos adecuados para mejorar la calidad de los servicios prestados.
- Construcción de capacidades: fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de los servidores y las organizaciones públicas.

Para evaluar la gobernanza, se requiere además tener en cuenta la relación Estado y sociedad, el contexto y los marcos de referencia del Estado y su funcionamiento, y la apropiación ciudadana de la evaluación institucional.

El análisis de las trayectorias organizacionales se realizó mediante una revisión de los procesos de reforma y reestructuración que afectan a las entidades, de lo que se podría denominar “sector buen gobierno”. En principio, el buen gobierno en Colombia se puede considerar conformado por dos tipos de organizaciones: las directamente responsables de la función pública y el buen gobierno, y las responsables de acciones gubernamentales concretas relacionadas con el buen gobierno, principalmente según el Plan Nacional de Desarrollo vigente según el caso (tabla 4).

**Tabla 4.** Entidades de la rama ejecutiva del orden nacional directamente relacionadas con el buen gobierno

Relación directa	Relación indirecta
Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC)	Departamento Nacional de Planeación (DNP)
Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Dapre)
Escuela Superior de la Administración Pública (ESAP)	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE)
Presidencia de la República	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación
Secretaría de Transparencia	

Fuente: elaboración propia

Para evaluar la gobernanza en el sector público se pueden utilizar cinco variables: efectividad, eficiencia, economía, gerencia y resultados (IRG, 2010)<sup>14</sup>.

Por tanto, para el análisis de la gobernanza del buen gobierno en Colombia es necesario completar el análisis de los arreglos institucionales formales (calidad institucional, capacidades y competencias, entre otros), de las instituciones informales (confianza, legitimidad y percepción ciudadana, entre otros) y de las trayectorias institucionales. Por tanto, por ahora se presentan el marco de análisis y las variables, para completar el ejercicio una vez se cuente con los resultados normativos del estado del arte y del discurso.

Teniendo en cuenta los lineamientos de IRG (2010), la evaluación de gobernanza del sector tendrá en cuenta los siguientes factores:

- Políticas públicas orientadoras (formulación, implementación y evaluación).
- Participación y diversidad de actores (peso político, capacidad y recursos).
- Articulación institucional (comunicación, coordinación y mecanismos de trabajo).
- Resultados (visibilidad, legitimidad y retroalimentación).

14 El estudio del IRG del 2010 se concentra en el caso chileno. Se evaluaron tres programas, se analizó el contexto chileno y se realizó un recuento año por año del proceso de modernización de la gestión pública en Chile.

## VI. Evolución del entorno institucional del sector público en Colombia

El análisis del entorno institucional se concentra en la relación que los servidores públicos van a tener con los ciudadanos, puede ser a través de la relación a nivel macro entre Estado y ciudadanía, de la relación que los ciudadanos tienen con el servicio público como un todo, o específicamente de la relación que los ciudadanos desarrollan con organizaciones públicas específicas.

En este estudio se utilizó la herramienta de análisis de resultados de encuestas e indicadores. A partir del análisis de los datos recolectados, se presentan resultados organizados en tres secciones: relación de los ciudadanos con el Estado, relación de los ciudadanos con el servicio público, y relación de los ciudadanos con las organizaciones públicas.

### A. Relación de los ciudadanos con el Estado

En esta sección se analizan dimensiones como el apoyo a la democracia, la confianza en el Estado, la percepción de las instituciones públicas y la confianza en los actores públicos, desde la perspectiva de las definiciones de trabajo adoptadas en la primera parte del capítulo.

#### 1. *Percepción ciudadana sobre la democracia en el país*

La primera institución informal clave en el análisis de la gestión integral del talento humano en el sector público en Colombia es del nivel macro: apoyo y satisfacción con la democracia. Existen múltiples mediciones sobre el apoyo de los colombianos al sistema democrático. Se destaca que en todos los casos la calificación del país es inferior o está en el promedio latinoamericano; si bien todavía hay apoyo a la democracia, la satisfacción con su funcionamiento es baja<sup>15</sup>.

Así que el sector público se relaciona con una ciudadanía cuyo apoyo a la democracia está en descenso. Esto no significa un apoyo automático a los regímenes autoritarios, pero sí implica en general una insatisfacción con el sistema y con sus resultados.

Ahora, según la ECP (DANE, 2011), la insatisfacción varía según la edad de los ciudadanos (ver tabla 5). Se destaca que la insatisfacción con la democracia es mucho mayor en el rango de jóvenes y mediana edad (52,1% y 56,1% respectivamente), lo cual contrasta con el mayor acercamiento de estos ciudadanos a las entidades públicas, como fue reseñado antes. En el mismo sentido, la satisfacción con la democracia cambia según la región del país, siendo mayor la insatisfacción en Bogotá (60,2%) y la región Pacífica (56,6%, comparado con la media regional de 52%).

15 El indicador "Apoyo a la democracia" obtuvo 49 puntos para Colombia en el Latinobarómetro del 2009, comparado con la media regional de 59,33 puntos.

**Tabla 5.** Distribución porcentual de personas de 18 años y más, por rangos de edad, según la principal forma para fortalecer la democracia

Principales formas para fortalecer la democracia en Colombia	Personas 18 años y más (%)
Disminuir la pobreza	28,3
Generar mayores oportunidades de trabajo	26,6
Combatir la corrupción	11,8
Alcanzar mayores niveles educativos	10,6
Mejorar la distribución del ingreso	5,6
Generar crecimiento económico	5,4
Consolidar las instituciones públicas	3,0
Promover la participación ciudadana	2,7
Proteger más los derechos humanos	2,7
Superar el conflicto armado	1,2
Otra	0,8
Disminuir la impunidad	0,7
Ofrecer a los candidatos y votantes las garantías para participar en los procesos electorales	0,5
Fortalecer la autonomía de los entes municipales y departamentales	0,3

Nota: datos expandidos con proyecciones de población con base en los resultados del Censo 2005. Las tasas menores al 10% tienen errores superiores al 5%.

Fuente: DANE, 2011. Colombia, cabeceras municipales

La ECP (DANE, 2011) señala que los ciudadanos ven en un Estado más efectivo (reducción de la pobreza, generación de empleo y combate a la corrupción) las principales formas para fortalecer la democracia en el país. Por tanto, una ciudadanía que se acerca personalmente a las entidades públicas (aunque la consulta de páginas de Internet va en aumento) está muy insatisfecha con el sistema democrático, con importantes variaciones por edad y región.

## 2. Percepción ciudadana sobre el Estado

La mayor insatisfacción general con el sistema democrático se refleja necesariamente en la percepción ciudadana sobre el Estado. Por un lado, si bien la percepción de que el gobierno está bien orientado y el país progresa (38 puntos), es superior al promedio regional (35,78 puntos), según Latinobarómetro (2009), todavía es un puntaje bajo.

Existe un problema estructural de confianza de los ciudadanos en los diversos niveles de administración del Estado, en las instituciones políticas y en los servidores del gobierno que resuelven sus problemas. La inexistencia de reglas de juego claras en la relación entre la administración pública y el sistema político puede afectar la percepción generalizada de que todos los servidores públicos están “capturados” por fuerzas ilegales o fenómenos de corrupción.

## 3. Confianza en las instituciones

Existen mediciones concretas sobre la confianza de los colombianos en sus instituciones. Según el Proyecto de Opinión Pública para América Latina (Lapop, 2010), la confianza

interpersonal es superior en el país (62,79 puntos) que el promedio de América Latina (58,53 puntos). Según Latinobarómetro (2009), la calificación es inferior. En principio, el capital social es deficitario en el país.

Concentrándose en las instituciones públicas, según la ECP (DANE, 2011), se destaca que las entidades de control no tienen el apoyo claro de la ciudadanía, sin importar el rango de edad ni la región del país. Esta situación se repite con las autoridades locales (alcaldía y concejo municipal). En cambio los partidos políticos sí presentan, para todos los rangos de edad y regiones, un énfasis en poca o ninguna confianza, mientras que la Presidencia de la República se concentra hacia algo o mucha confianza (tabla 6).

Tabla 6. Grado de confianza en las instituciones según rangos de edad

¿Qué tanto confía usted en las siguientes instituciones o actores?		18 años (%)	18 a 25 (%)	26 a 40 (%)	41 a 64 (%)	65 y más (%)
Procuraduría General de la Nación	Mucho	12,3	9,7	12,0	13,5	13,8
	Algo	34,5	37,2	35,3	34,5	27,3
	Poco	26,4	26,6	27,9	25,8	22,7
	Nada	9,9	10,5	10,6	9,6	7,8
	No la conoce	16,9	16,0	14,2	16,6	28,3
Contraloría (nacional, departamental y municipal)	Mucho	9,7	8,3	9,7	10,0	10,7
	Algo	31,9	32,8	32,9	31,9	26,7
	Poco	30,9	32,1	32,1	30,8	25,2
	Nada	12,7	12,5	12,9	12,9	11,9
	No la conoce	14,9	14,3	12,4	14,4	25,4
Alcaldía municipal/ distrital	Mucho	11,7	10,5	10,8	12,6	13,2
	Algo	37,2	38,9	37,2	36,7	35,6
	Poco	32,1	32,7	33,7	31,2	29,1
	Nada	15,5	15,0	15,6	15,9	14,3
	No la conoce	3,6	2,9	2,6	3,6	7,8
Concejos municipales/ distritales	Mucho	7,5	6,7	6,9	8,0	9,3
	Algo	31,7	33,7	31,3	31,7	28,8
	Poco	35,3	36,2	37,6	34,8	28,3
	Nada	15,7	14,7	16,1	15,9	15,7
	No los conoce	9,8	8,8	8,2	9,6	17,9
Partidos o movimientos políticos	Mucho	5,2	4,6	4,7	5,5	7,4
	Algo	26,3	26,9	26,3	26,4	24,5
	Poco	37,7	37,8	38,8	37,7	33,6
	Nada	27,3	27,3	27,7	27,1	26,5
	No los conoce	3,6	3,4	2,5	3,4	8,1
Presidencia de la República	Mucho	24,3	20,4	22,4	26,3	30,5
	Algo	42,5	45,3	43,6	41,3	38,1
	Poco	22,1	23,6	23,2	21,3	18,6
	Nada	8,8	9,1	8,9	8,9	7,3
	No la conoce	2,3	1,6	1,8	2,3	5,4

Nota: datos expandidos con proyecciones de población, con base en los resultados del Censo 2005. Las tasas menores al 10% tienen errores superiores al 5%.

Fuente: DANE, 2011. Colombia, cabeceras municipales

Entonces, las propuestas de reformas y cambios pueden aprovechar la confianza en la Presidencia de la República, alejándose del respaldo directo de los partidos y movimientos políticos. Por otro lado, si bien los resultados por regiones se comportan de manera similar a los resultados por rango de edad, si es importante destacar que la confianza en las instituciones públicas no varía sustancialmente entre regiones.

El comportamiento neutral frente a las entidades de control y las autoridades locales, el énfasis en baja confianza en los partidos políticos, y la alta confianza en la Presidencia, se repite a nivel urbano y rural. Aquí vale la pena destacar que hay en promedio un poco más de confianza en las instituciones públicas fuera de las 23 ciudades grandes del país.

Un componente esencial para los gobiernos de calidad es la creación de una cultura de confianza, que se da cuando los ciudadanos pueden formar parte de igual manera en los procesos de decisión, lo cual forma parte de la buena gobernanza. La gobernanza entonces se puede entender como la manera en que una sociedad se organiza para tomar decisiones y ejercer las leyes: el Estado genera el ambiente propicio, la sociedad civil facilita la interacción social y política, y el sector privado genera empleos, bienes y servicios. Es así como la buena gobernanza es transparente, participativa y responsable (Berk, 2006).

No puede haber un gobierno democrático sin confianza. De acuerdo con Berk (2006), el primer vínculo entre confianza y buena gobernanza es el cívico y social, que implica la construcción de una ciudadanía dinámica; el segundo vínculo es la eficiencia económica, que tiene en cuenta la variable social por medio de programas sociales y redes de seguridad social; y el tercer vínculo es la legitimidad política, que implica el ejercicio correcto del poder.

## B. Relación de los ciudadanos con el servicio público

### *1. Satisfacción ciudadana sobre el servicio público*

Aunque es generalizada la idea de que los ciudadanos han mantenido históricamente una percepción negativa sobre los servidores públicos y la gestión pública, según la ECP (DANE, 2011), la percepción ciudadana sobre el servicio que prestan las entidades públicas es buena para la mitad de los ciudadanos. Ese dato puede ser bajo, pero solo el 12% considera que el servicio recibido es malo. Es importante destacar que la percepción de un buen servicio es superior en las comunidades rurales que en las 23 ciudades grandes del país. El anterior resultado es consecuente con la medición de Lapop sobre la satisfacción promedio con los servicios locales, la cual es superior al promedio latinoamericano.

Ahora, revisando esta satisfacción según tipos de servicios específicos, se pueden encontrar diferencias muy interesantes. Los servicios con clara satisfacción son servicios públicos domiciliarios (muchos de estos privatizados), mientras que los servicios con clara insatisfacción son programas públicos de mayor complejidad. Es necesario tener en cuenta el área de los servicios prestados por el Estado para cualquier propuesta de reforma, puesto que la percepción ciudadana varía sustancialmente.

Después de revisar estos resultados según las regiones, vale la pena destacar estos resultados: la insatisfacción generalizada con la promoción y generación de empleo en el país, y la satisfacción con el servicio de energía eléctrica.

## 2. Percepción sobre la rendición de cuentas a la ciudadanía

Importantes evidencias sobre la percepción que tienen los ciudadanos de las entidades públicas se reflejan en la rendición de cuentas a la ciudadanía. Si los ciudadanos perciben una buena rendición de cuentas, la relacionan con gobiernos eficientes, transparentes y democráticos. De otra parte, una mala percepción sobre la rendición de cuenta refleja una percepción sobre un Estado opaco y lejos de los intereses de la ciudadanía.

En el caso del indicador “Voz y rendición de cuentas” del Banco Mundial, el puntaje del país está bastante lejos del promedio regional, e incluso es negativo, lo que ya prende alarmas al respecto. El indicador sobre rendición de cuentas en el proceso presupuestal (del índice latinoamericano de transparencia presupuestal) tiene un puntaje bueno, el cual es mayor al promedio de América Latina. Una primera reflexión, para profundizar, es que la transparencia en la toma de decisiones es baja, excepto sobre el proceso presupuestal (tabla 7).

Tabla 7. Resultado de indicadores de rendición de cuentas para Colombia

Indicador	Fuente	Puntaje país	Promedio regional
Voz y rendición de cuentas	Banco Mundial. Worldwide Governance Indicators	-0,21	0,29
Rendición de cuentas en el proceso presupuestario	Fundar. Latin American Index of Budget Transparency	27	22,75

Fuente: documentos varios

De acuerdo con la ECP (DANE, 2011), específicamente para la rama ejecutiva, la percepción ciudadana sobre si las entidades públicas les rindieron cuentas se concentra en “nunca”, “de vez en cuando” y “algunas veces”; se destaca que los resultados son más negativos para el nivel local. También se destaca que una tercera parte de los ciudadanos no sabe o no responde para el nivel local (Alcaldía) ni para el nivel nacional (Presidencia).

Profundizando en el nivel nacional, la percepción ciudadana sobre si la Presidencia de la República rinde cuentas es alta. Se destaca que, según el medio de rendición de cuentas, el principal medio para recibir información es la televisión. Además de los medios de comunicación masiva y los vecinos y amigos, se destaca que la ciudadanía ya empieza a utilizar medios electrónicos para conocer sobre la gestión de las entidades públicas.

Revisando los mismos datos, pero diferenciando entre urbano y rural, se destaca el impacto importante como medio de los consejos comunitarios a nivel rural, mucho más que en las áreas urbanas.

De los datos anteriores se desprende que los procesos de rendición de cuentas son todavía una oportunidad que falta aprovechar para acercar las entidades públicas a los ciudadanos; igualmente, que los medios de comunicación masivos siguen siendo el principal medio para acceder a información, aunque los medios y escenarios alternativos pueden formar parte de las propuestas de cambio.

## 3. Percepción ciudadana sobre la transparencia en la administración pública

En estrecha relación con la sección anterior, está la percepción ciudadana sobre la transparencia en la administración pública. En relación con el proceso presupuestal, la percepción

ciudadana es que el proceso es transparente y se encuentra en los promedios latinoamericanos. En cambio, según el Foro Económico Mundial, la transparencia en las políticas públicas y el acceso a la información tiene puntajes superiores para el país que el promedio regional.

En general, la percepción sobre la transparencia en la toma de decisiones y los procesos administrativos es buena en el país y superior a los promedios regionales, pero todavía no tiene calificaciones sobresalientes a nivel internacional (tabla 8).

**Tabla 8.** Resultado de indicadores de transparencia para Colombia

Indicador	Fuente	Puntaje país	Promedio regional
Índice General Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria	Fundar. Latin American Index of Budget Transparency	46	46,67
Puntualidad de la información del presupuesto	Fundar. Latin American Index of Budget Transparency	21	19,08
Calidad de la información y estadística en general	Fundar. Latin American Index of Budget Transparency	36	32,92
Transparencia en la formulación de políticas públicas	Foro Económico Mundial. Global Competitiveness Report	4,4	4,22
Utilización de tecnologías de la información y la comunicación y eficiencia del gobierno	Foro Económico Mundial. Global Information Technology Report	4,41	3,92

Fuente: documentos varios

#### *4. Percepción ciudadana sobre la corrupción en la administración pública*

La corrupción es un fenómeno que afecta profunda y negativamente la gestión pública. La percepción ciudadana sobre la corrupción en las entidades públicas será fundamental para comprender las expectativas que la ciudadanía podrá tener sobre unas propuestas de cambio orientadas a la GTH en el sector público en Colombia.

De acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional, el país tiene puntajes regulares en todas las preguntas, destacando bajas calificaciones en la efectividad de la lucha contra la corrupción y en la influencia de la corrupción en la vida política.

Por último, la percepción de corrupción sigue siendo superior en el país que en la región, y, según el Banco Mundial, el control de la corrupción es todavía deficiente. Entonces las calificaciones son regulares y el problema persiste. En este sentido, la GTH se enfrenta a una ciudadanía que percibe las entidades y los servidores públicos como corruptos, tolerantes a la corrupción o muy inefectivos para combatirla.

### C. Relación de los ciudadanos con las organizaciones públicas

En esta sección se analizan las percepciones de los ciudadanos sobre el gobierno; la administración pública; la toma de decisiones; la transparencia; la percepción de los ciudadanos sobre la rendición de cuentas; la efectividad de la gestión, y la corrupción global en el sector público. También se incluye información sobre la satisfacción con el servicio público y la competencia de los servidores públicos.

La confianza en los gobiernos locales es regular (51%, Lapop), mientras que la confianza en la Presidencia de la República es alta (66%) y baja en los partidos y movimientos políticos (31%) (DANE, 2011). También se mantiene una percepción de favoritismo en las decisiones públicas, mientras que los índices de percepción de la transparencia en los procesos presupuestales empeoran; además, la satisfacción con el servicio es: 51% bueno y 12% malo (DANE, 2011), con variaciones sustanciales según el tipo de servicio recibido. La percepción de competencia de los servidores públicos es baja, junto con una percepción de baja efectividad gubernamental.

La percepción de la corrupción en el sector público es negativa. De acuerdo con Transparencia Internacional, el 20% considera que el gobierno propicia la corrupción. El país continúa en un rango medio-alto en la percepción de la corrupción, y solo obtiene 48% en progreso anticorrupción (Latinobarómetro, 2009).

Los servidores son el punto de contacto de los ciudadanos con las organizaciones públicas: el 18% de los ciudadanos se acercó a una entidad pública (22% en Bogotá y 13% en la región Caribe), de los cuales el 87% se desplazó a la sede de la entidad pública y el 27% consultó la página de Internet (DANE, 2011).

En definitiva, la percepción deja un balance de buena calidad institucional formal, pero baja capacidad de adaptación de las organizaciones públicas. La GTH se enfrenta a una percepción social de ineficiencia e ineficacia del gobierno y las organizaciones públicas. La inexistencia de reglas de juego claras en la relación entre la administración pública y el sistema político refuerza la percepción generalizada de que hay muchos servidores públicos “capturados”.

La GTH se enfrenta a una ciudadanía que percibe las entidades y los servidores públicos como corruptos, tolerantes a la corrupción, o muy inefectivos para combatirla, al tiempo que la GTH también debe estar orientada a mejorar la percepción de los ciudadanos sobre los servidores públicos (mejorar la información).

Por último, es necesario definir cómo estos resultados afectan a los servidores públicos, con énfasis en la manera como las contradicciones detectadas en las percepciones determinan también diversos comportamientos de los servidores y su efecto sobre un Estado al servicio del ciudadano.

## VII. Análisis de los incentivos en la gestión pública relacionados con el talento humano

Para este ítem se utilizó la herramienta de análisis de incentivos, la cual permite presentar resultados organizados en tres áreas: incentivos a las organizaciones, relación entre los individuos y las organizaciones, e incentivos a los servidores.

## A. Incentivos a las organizaciones

Este análisis es muy relevante porque permite identificar el valor agregado de la GTH para el desarrollo de la organización. La relación entre las organizaciones y los arreglos institucionales afecta la cultura organizacional y la capacidad de las organizaciones para el cumplimiento de sus funciones. En capítulos posteriores se reflejará en la coherencia de la GTH con los objetivos organizacionales.

La revisión de los sistemas de incentivos orientados a evaluar la calidad de la gestión y el desempeño de las organizaciones públicas conduce a varias reflexiones clave. Utilizando dos mediciones y evaluaciones realizadas sobre las entidades territoriales se va a proponer una primera reflexión.

Por ejemplo, el “Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia”<sup>16</sup>, del cual se han realizado tres mediciones (2000, 2004 y 2009), busca medir la competitividad, entendida como la capacidad integral de una economía para aumentar su producción, con tasas de crecimiento altas y sostenidas, y con mayor bienestar de la población.

Como medición tiene 56 indicadores agrupados en 14 temas y 5 factores. Uno de los factores centrales para los resultados en competitividad es la gestión pública, que aporta tres indicadores en total. Sin embargo, la evaluación de capacidades y aportes específicos de los servidores públicos está ausente.

En la metodología de medición y análisis de desempeño municipal del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el desempeño de la gestión municipal se entiende en función de los resultados alcanzados en la producción de bienes y servicios, con el uso de los insumos disponibles y la capacidad administrativa instalada, en relación con las metas del Plan Nacional de Desarrollo y acorde con el marco normativo vigente.

El principio que soporta la medición es que el desempeño será mayor si se cumplen las metas en la producción de bienes y servicios, se usan racionalmente los insumos y la organización responde a las exigencias administrativas y legales en los procesos misionales y de gestión. En términos de medición, el desempeño municipal es una resultante de integrar la evaluación de los siguientes factores: eficacia, eficiencia, requisitos legales, gestión y entorno. Por tanto, la capacidad administrativa es central en la evaluación del desempeño. Sin embargo, la GTH está ausente de la medición y su valoración en los resultados.

Con esta metodología, a partir del 2005 el “Índice de desempeño integral de municipios y departamentos”<sup>17</sup> mide anualmente el desempeño y las capacidades institucionales de las administraciones municipales.

La metodología de medición y análisis del desempeño municipal les permite a los departamentos cumplir con las exigencias legales que en materia de seguimiento y evaluación establecen las leyes 617 del 2000 y 715 del 2001, y a los niveles nacional, departamental y municipal evaluar la gestión pública de los municipios, la toma de decisiones de política pública y de asignación de recursos con base en los resultados y la problemática local.

16 Desarrollado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

17 La metodología fue desarrollada por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS), del DNP, en concertación con los gobiernos departamentales y otras instancias del gobierno nacional, proceso que contó con el apoyo financiero de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

En particular, la metodología evalúa la gestión municipal en cuatro componentes integrados: eficacia, eficiencia, cumplimiento de requisitos legales y gestión. Aquí se destaca que la capacidad administrativa forma parte del componente de gestión; sin embargo, no hay valoración concreta de la GTH.

También está el “Índice de gobierno abierto (IGA)”, desarrollado por la Procuraduría General de la Nación (PGN), el cual se levanta anualmente y mide las gobernaciones y alcaldías. Este realiza un monitoreo y una evaluación del cumplimiento de normas estratégicas anticorrupción; busca generar alertas tempranas sobre irregularidades administrativas, promover el cumplimiento normativo y las buenas prácticas, prevenir sanciones disciplinarias y la ocurrencia de actos de corrupción.

Hasta el 2012 se habían realizado dos mediciones: 2009-2010 y 2010-2011, utilizando seis indicadores agrupados en cuatro componentes, ninguno de los cuales tienen en cuenta directamente el componente administrativo interno, los recursos humanos ni la GTH en general.

También existen indicadores sobre el desempeño fiscal para departamentos y municipios (desarrollados por el DNP<sup>18</sup>), los cuales evalúan anualmente el manejo que los alcaldes y gobernadores le dan a las finanzas públicas, o índices de desarrollo municipal y departamental (también del DNP) que tampoco incluye en sus variables ninguna relacionada con la GTH.

Así que los indicadores de gestión y desempeño diseñados para las organizaciones no brindan información de las estrategias, los programas, logros o problemas en la GTH. No se utilizan mediciones y evaluaciones sobre la gestión de las organizaciones para valorar, comprender y medir la GTH dentro de las organizaciones públicas. Por tanto, las directivas y los gerentes públicos no tienen incentivos para mejorar esa gestión.

Por último, no hay preparación para los cambios normativos en el entorno. No hay evaluación para conocer el impacto, ni mecanismos para facilitar la adopción de nuevos procesos y regulaciones en áreas clave del buen gobierno como el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la transparencia. Se ponen en marcha nuevas responsabilidades para las organizaciones públicas sin ninguna previsión sobre la GTH necesaria para cumplir con estos compromisos.

## **B. Relación entre los individuos y sus organizaciones**

El efecto de los sistemas de incentivos en su conjunto se refleja en la relación de los servidores públicos con sus organizaciones, con los entornos de trabajo específicos, en temas como el liderazgo y la cultura del control dentro de la organización.

### *1. Liderazgo*

Según la medición del BID (2002), el liderazgo en Colombia es alto en consistencia dentro de la administración pública, muy por encima del promedio de América Latina. Las organizaciones públicas necesitan líderes fuertes para la adecuada implementación de los sistemas de incentivos. Por tanto, el proceso de mejoramiento y optimización de los sistemas de incen-

18 En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley 617 del 2000.

tivos debe entenderse como un proceso de cambio organizacional. El proceso de institucionalización de las organizaciones públicas consiste en reemplazar los objetivos formales de la organización por prácticas laborales más efectivas y legítimas (Boin y Christensen, 2008).

Este proceso de cambio organizacional, que permitiría mejorar la interacción e interdependencia entre servidores y organizaciones, está sometido a factores internos y externos que motivan a los administradores a iniciar cambios en las organizaciones (Fernández y Pitts, 2006).

Entonces se pueden proponer motivadores para que los líderes apoyen el cambio organizacional que va a mejorar los sistemas de incentivos. De acuerdo con Fernández y Pitts (2006), entre estos motivadores están: la adaptación racional al compromiso, la incorporación de elementos del contexto institucional para ganar legitimidad, los ciclos de vida organizacional, la difusión de innovaciones y el mejoramiento en los procesos de agrupación de ideas y valores.

Como individuos dentro de la organización, los líderes cuentan con competencias que facilitan la puesta en marcha de nuevos sistemas de incentivos. Estas competencias incluyen: proactividad para mejorar las condiciones laborales, promoción del trabajo en equipo y comunicación efectiva, entre otros (Lumijärvi, 2007), todos fundamentales para aumentar la legitimidad de los cambios.

En esta dirección es importante destacar que aquellos líderes que llevan bastante tiempo en la organización son activos para relacionarse con actores externos, no tienen restricciones de recursos financieros, apoyan y protegen a sus subordinados y cuentan con apoyo político, tienen mayor probabilidad y disposición para iniciar cambios que nuevos liderazgos (Fernández y Pitts, 2006).

## *2. La cultura del control dentro de la organización*

Aunque es específicamente sobre la transparencia del proceso presupuestal, la calificación del control sobre los servidores públicos es alta en el país y superior a los promedios regionales. En este sentido, el control forma parte de la cultura administrativa del país y es determinante en el éxito o fracaso, o en la operación limitada de los incentivos, monetarios y no monetarios, existentes.

El control efectivo en la administración pública es un prerrequisito para la solución del problema de coordinación. La institucionalización del control es una forma de resolver los problemas de coordinación efectiva y la responsabilidad de los actores (Kaufmann, 1991). En definitiva, la puesta en marcha de sistemas de incentivos dependerá de los mecanismos de control presentes; por ejemplo, el control burocrático (administrativo, jerárquico y legal) será determinante para el diseño de los sistemas de incentivos.

En Colombia se cuenta con el modelo estándar de control interno (MECI), para el cual fija lineamientos. El control interno se concibe como un instrumento orientado a garantizar el logro de los objetivos de cada entidad del Estado y el cumplimiento de los principios que rigen la función pública. El problema es que el MECI se ha convertido en un requisito por cumplir, lejos del proceso orientador con el cual se diseñó, y el seguimiento se realiza sin tener en cuenta las condiciones específicas de cada organización.

Por ejemplo, será interdependiente la relación entre los sistemas de control y la existencia y resolución de conflictos dentro de la organización. La cultura del control puede

determinar cómo se resuelven, y cómo los conflictos afectan los sistemas de incentivos. Así que las asimetrías de información serán determinantes para el diseño de los nuevos sistemas de incentivos, puesto que los estándares para el control pueden chocar con los requerimientos y comportamientos propuestos por los incentivos.

Uno de los efectos centrales de la consolidación de la cultura del control sobre los sistemas de incentivos es que la evaluación del comportamiento y la calificación del desempeño de los servidores se asemejan a los mecanismos de control. El problema es que se omite el impacto del entorno, hay responsabilidades que no pueden ser estandarizadas con instrucciones, y también hay otras que involucran la cooperación de los ciudadanos. Entonces, los incentivos terminan dependiendo del control. El problema es que, dependiendo de quien haga el control, se pueden ignorar algunos aspectos de la evaluación según sus intereses (Kaufmann, 1991).

Entonces, tenemos efectos perversos de los sistemas de control. Los diversos medios y formas de control se han convertido en sistemas de “supervigilancia” y se han alejado de la rendición de cuentas y del control social. El control interno y el control interno disciplinario se convirtieron en procedimientos y procesos internos, además de que el control disciplinario y el control fiscal tampoco cumplen con sus objetivos.

### C. Incentivos a los servidores

Los sistemas de incentivos directamente dirigidos a servidores van a afectar la toma de decisiones y su desempeño.

Los sistemas de incentivos existentes para los servidores públicos tienen énfasis en los resultados, mientras que estos se han asociado solamente al desempeño. Acceder a un premio o sanción está relacionado con los resultados de la gestión, y no se tienen en cuenta las condiciones diferenciadas para la gestión, ni los esfuerzos específicos desde la GTH. Otra de las características de los sistemas existentes es el énfasis en los servidores de planta y de carrera. Las justificaciones son legales y normativas, pero los efectos son importantes sobre el desempeño de los grupos de trabajo.

Uno de los sistemas de incentivos no monetarios es el concurso “Mejores gobernantes contra la pobreza”<sup>19</sup>, del cual se realizó una medición en el 2010. El concurso estaba dirigido a alcaldes y gobernadores en ejercicio de sus funciones, premiando, entre otras variables, la gestión integral frente a la implementación de la Red de Superación de la Pobreza Extrema, y en este caso solo la cabeza de la administración era premiada.

Si bien los incentivos tradicionales están diseñados para evaluar el desempeño individual, de cada servidor público, los sistemas de incentivos transversales o intersectoriales reconocen principalmente el desempeño de los directivos a cargo de las organizaciones y no valoran el trabajo de los servidores con miras al desempeño destacado de la organización como un todo. En definitiva, los sistemas de incentivos transversales o intersectoriales reconocen el desempeño de los directivos y no valoran el trabajo de los servidores, que en últimas son quienes realizan el trabajo.

19 Organizado por Colombia Líder, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social y la Red Juntos (ahora Red Unidos).

Es necesario revisar los costos de estos sistemas de incentivos dirigidos a los servidores. La aplicación de los sistemas de incentivos aumenta sus costos por los requisitos y procedimientos, y puede resultar en una operación costosa y de impacto muy limitado.

Es necesario que exista coherencia entre la GTH y las estrategias organizacionales. Debe existir un análisis a profundidad de la discrecionalidad y la meritocracia, y de los efectos perversos de las evaluaciones de desempeño. Así mismo, el diseño de los sistemas de incentivos debe tener en cuenta los costos de implementación (seguimiento y monitoreo).

Se ponen en marcha nuevas responsabilidades para las organizaciones públicas, sin ninguna previsión sobre la GTH necesaria para cumplir con estos compromisos. ¿Cuáles son los incentivos adecuados para que la GTH se oriente a lo que la organización necesita? ¿Cómo incentivar desde la GTH el liderazgo que las organizaciones públicas necesitan para la innovación y la adaptación? ¿Cómo diseñar sistemas de incentivos no monetarios (intangibles) que sean efectivos y no se conviertan en mecanismos de control?

## **VIII. Reflexiones finales para establecer líneas de acción**

El análisis institucional debe ser comprendido conjuntamente con otros capítulos del estudio, como el análisis normativo, el estado del arte y el análisis a los discursos de la GTH en el sector público en Colombia, los cuales forman parte de la primera fase del proyecto de investigación. Como se planteó en la introducción, este capítulo indagó sobre cuál es el valor agregado de las instituciones para la GTH en el país.

En términos generales, se percibe una buena calidad institucional formal, pero con baja capacidad de adaptación de las organizaciones públicas a esta. Se puede aprovechar una próxima ventana de oportunidad, como el inicio de período de gobierno o la implementación de un nuevo plan de desarrollo, para generar cambios de política y de estrategia, que estén alineados con propósitos de mediano plazo.

Para superar la relación diacrónica entre los ajustes normativos y la consolidación de las capacidades organizacionales se puede aprovechar la tendencia hacia la transparencia y el acceso a la información pública en los temas de administración y gestión pública en el país, y así dinamizar y transformar la GTH por medio de la aplicación de nuevas herramientas y nuevas relaciones entre actores clave.

A pesar de la institucionalidad creada en Colombia, la fuerza vinculante de las instituciones formales legales no ha permitido su legitimidad en materia de percepción ciudadana y valores asociados con la GTH. Se hace necesario mejorar la percepción de los ciudadanos sobre los servidores públicos y sus organizaciones. Existe la percepción de ineficiencia e ineficacia del gobierno y las organizaciones públicas, al tiempo que se percibe que hay muchos servidores públicos “capturados” o “tolerantes a la corrupción”. Mejorar esta percepción facilitará la implementación de herramientas para la GTH, o de otra forma los servidores públicos seguirán enfrentados a la contradicción entre la gestión interna y la percepción externa.

Mejorar la percepción ciudadana de los servidores y organizaciones públicas también significa aumentar la capacidad institucional de todo el arreglo. Es necesario y urgente aumentar la gobernanza de las políticas públicas de buen gobierno, lo que incluye el mejoramiento en la GTH y la promoción del liderazgo público.

También incluye nuevas formas de control que deben alejarse de los sistemas de control y vigilancia, para aportar a la GTH desde la rendición de cuentas y el control social. A su vez, es necesario diseñar sistemas de incentivos que consideren a todos los servidores públicos y reflejen su desempeño y aporte concreto a los objetivos de toda la organización.

Estos resultados del análisis institucional contribuyen al diseño de las herramientas concretas para aumentar la capacidad de las organizaciones para la gestión de su talento humano. Las metodologías de análisis institucional recomiendan no solo evaluar la organización y su operación, sino su entorno y su interacción. Es necesario entonces profundizar en el análisis institucional dentro del sector público y, específicamente, aplicar con mayor profundidad las herramientas diseñadas y aplicadas en este capítulo.

Por último, para aumentar tanto la coherencia entre la GTH y las estrategias organizacionales, como la capacidad de adaptación a los cambios institucionales, es necesario utilizar herramientas institucionales innovadoras, desde el fortalecimiento institucional hasta el diseño de nuevos incentivos. El análisis institucional aporta así una perspectiva que complementa otros análisis específicos y permite detectar nuevas oportunidades de cambio y mejoramiento.

## Bibliografía

- AZIS, I. (2008). Institutional Constraints and Multiple Equilibria in Decentralization. *Review of Urban & Regional Development Studies*, 20(1), 22-33.
- BALLÉN, F. (Comp). (2011). *Compendio de normatividad y doctrina en empleo público y carrera administrativa*. Bogotá: ESAP. Recuperado de <http://www.cnsc.gov.co/docs/CompendiodeNormatividady-Doctrina.pdf>
- BANCO MUNDIAL. (2010). *Non-monetary Awards for Public Sector Programs and Institutions: Survey of Selected International Experience*. Global Expert Team. Public Sector Awards Programs.
- . (1995). *Service Delivery Survey SDS: A Management Tool*. BM: The Economic Development Institute.
- BERK, P. K. (2006). *Building Trust in Government in the Twenty-First Century: Review of Literature and Emerging Issues*. United Nations.
- BETANCOURT, E. A. (1997). New Approach to Developing Institutional Structure. *Studies in Comparative International Development*, 32(2), 3-28.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). (2003). Comparative Institutional Diagnosis of Civil Service Systems Summary of 17 Country Evaluations. BID.
- . (2002). *Diagnóstico institucional del sistema de servicio civil en Colombia*. BID: Diálogo Regional de Políticas.
- BLIND, P. K. (2006). *Building Trust in Government in the Twenty-First Century: Review of Literature and Emerging Issues*. 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government. June 2007, Vienna, Austria.
- BOIN, A. y CHRISTENSEN, T. (2008). The Development of Public Institutions: Reconsidering the Role of Leadership. *Administration & Society*, 40, 271-297.
- CABINET OFFICE. (2007). *PSA Delivery Agreement 2: Improve the skills of the population, on the way to ensuring a world-class skills base by 2020*. Reino Unido.

- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. (2009). *Informe 2009*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Recuperado de [https://www.oas.org/en/ser/dia/outreach/docs/INFORME\\_LATINOBAROMETRO\\_2009\[1\].pdf](https://www.oas.org/en/ser/dia/outreach/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2009[1].pdf)
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (DANE). (2011). *Encuesta de Cultura Política (ECP)*. Bogotá: DANE.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (2012). *Evaluación del Desempeño Integral de los Municipios 2012*. Bogotá: DNP.
- EUROPEAID (2005). *Institutional Assessment and Capacity Development*. Tools and Methods Series, European Communities.
- FERNANDEZ, S. y PITTS, D. W. (2006). *Under What Conditions Do Public Managers Favor and Pursue Organizational Change?* Andrew Young School of Policy Studies Research Paper Series, Working Paper 06-19.
- FORO ECONÓMICO MUNDIAL. (2014). *Reporte global sobre tecnologías de la información*. FEM.
- FUNДАР. (2009). Latin American Index of Budget Transparency 2009. México D. F.: Centro de Análisis e Investigación Fundar. Recuperado de <http://www.fundar.org.mx/>
- HERNÁNDEZ, P. A. (2005). *La provisión de empleos de carrera en Colombia: Lineamientos de un nuevo modelo de gestión del personal en el sector público*. Recuperado de <http://www.cnsc.gov.co/docs/3.3.23.2.2104.pdf>
- . (2004). La Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). Recuperado de <http://www.cnsc.gov.co/docs/3.3.23.2.2102.pdf>
- INSTITUTO PARA LA INVESTIGACIÓN DE LA GOBERNANZA (IRG). (2010). *Evaluación institucional y gobernanza*. Chile: Apariencias y realidades: IRG.
- KAUFMANN, F. X. (1991). Coordination of Administrative Controls: Institutional Challenges for Operational Tasks. En: Wolfgang W. *The Public Sector: Challenge for Coordination and Learning*. Walter de Gruyter.
- LATIN AMERICAN PUBLIC OPINION PROJECT (Lapop). (2010). *Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Colombia)*. Recuperado de <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/cgi-bin/LapopDummies.pl>
- LUMIJÄRVI, I. (2007). *Leadership Determinants to High-Performance in Public Organizations*. Leading the Future of the Public Sector: The Third Transatlantic Dialogue, Workshop 1: Leading for the Future.
- LUSTHAUS (1995). *Institutional Assessment: A Framework for Strengthening Organizational Capacity for IDRC Research Partners*.
- NORTH, D. (2010). *Understanding the Process of Economic Change*. USA: Princeton University Press.
- MCGILL, R. (1997). Civil Service Reform in Developing Countries: A Strategic Perspective from an Institutional Development Base. *International Journal of Public Sector Management*, 10(4), 254-267.
- RAMÍREZ, R. (2010). Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia, 2009. *Serie Estudios y Perspectivas*. Bogotá: Cepal
- ROSE-ACKERMAN, S. (2007). *Public Administration and Institutions in Latin America. Prepared for Copenhagen Consenso*. Consulta de San José de Costa Rica, October 21-25, 2007.
- VOIGT, S. (2009). *How (not) to measure Institutions*. University of Hamburg - Institute of Law & Economics; Center for Economic Studies and Ifo Institute (cesifo).
- WORLD VALUES SURVEY. (2012). *World Values Survey Wave 6: 2010-2014. Colombia*. Recuperado de <http://www.worldvaluessurvey.org/jsp>



## Capítulo 3

# **El diagnóstico desde adentro: estado actual de la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas a partir de la visión de los expertos en las unidades de personal**

Maite Careaga Tagueña<sup>1</sup>

## **Introducción y pregunta central**

¿Cuál es el estado actual de la gestión del talento humano (GTH) en el sector público colombiano? La percepción que tienen al respecto los jefes y empleados de las unidades de personal en los 24 sectores administrativos de la rama ejecutiva colombiana es una pieza central para responder de manera rigurosa y útil a esta pregunta.

El presente capítulo reporta y comenta los resultados de una parte del diagnóstico del proyecto para definir las bases de una política pública de la GTH. La investigación para el capítulo se centró en construir conocimiento con los expertos en campo, es decir, con los jefes y empleados de las unidades de personal, a partir de su experiencia de trabajo en las organizaciones públicas. Los jefes y empleados de las unidades de personal están involucrados en la gestión diaria de los servidores públicos, viven y conocen de primera mano los efectos de las leyes, las reglas y la cultura interna en sus sectores. Por ello, la información que pueden aportar es clave. Además, para un proyecto que puede terminar en lineamientos para una eventual política pública, es estratégico incluir, como parte del equipo de investigación desde el inicio, a quienes en última instancia estarán a cargo de implementarla. En línea con la literatura de motivación en comportamiento organizativo (ver por ejemplo Denhardt *et al.*, 2009, capítulo 6), formar parte de la definición de un proyecto previsiblemente aumenta el interés y compromiso con este.

La investigación de la visión desde adentro del estado actual de la GTH se guió por tres preguntas generales: (1) ¿Con qué recursos, materiales y talento humano cuentan las unidades de personal de las entidades públicas colombianas para llevar a cabo su labor? (2) ¿Cuáles son los retos y las oportunidades que enfrentan actualmente las unidades de personal en las organizaciones públicas cabeza de sector? y (3) ¿Qué se podría hacer para fortalecer la GTH y permitir que juegue un rol más estratégico y que apoye mejor la misión del sector administrativo al que pertenece? La investigación completa quedó documentada en un reporte (Careaga, 2013a), del cual surge este capítulo, que sintetiza, analiza y reflexiona sobre dicha investigación.

1 La autora agradece a Paola Caro y Sebastián Estrada, asistentes de investigación de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, quienes aportaron en la investigación y edición de este capítulo.

Para responder las tres preguntas planteadas se diseñó y usó una metodología cualitativa basada en grupos focales y entrevistas semiestructuradas, con un enfoque *apreciativo y participativo* (Ghaye *et al.*, 2008). La metodología es participativa porque busca tanto involucrar a las personas afectadas (y que afectan) por un problema, como provocar conversaciones en las que se genere conocimiento *colectivamente*. Es apreciativa porque busca empoderar y dar voz a quienes tienen información práctica de primera mano, para que la compartan efectivamente y con el objetivo de que en conjunto descubran (y eventualmente puedan ampliar) las cosas que funcionan bien.

Más específicamente, el diseño metodológico fue el siguiente: para responder a las preguntas 2 y 3 se organizaron grupos focales denominados “conversatorios con expertos”, a los que se convocó a los jefes de la Unidad de Personal cabeza de sector de los 24 sectores administrativos. Para maximizar la participación de los expertos, los grupos focales se hicieron en el marco de un “observatorio de GTH” que organiza bimestralmente la Dirección de Empleo Público del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). En los grupos de conversación participaron efectivamente jefes y empleados de 14 sectores. Como se describe en la tercera sección de este capítulo, los datos se codificaron y analizaron rigurosamente y se logró una caracterización de los desafíos y las oportunidades que enfrenta hoy en día la GTH, y de lo que los expertos en campo harían para fortalecerla.

Unos días más tarde, para responder a la pregunta 1, se contactó a los jefes de las unidades de personal de las 24 entidades cabeza de sector para hacerles una entrevista telefónica con un cuestionario semiestructurado. Se logró entrevistar a 17 jefes de GTH de los 24 sectores. A partir de esas entrevistas se construyó un grupo de variables nominales y ordinales que se usaron para crear una “foto” de la unidad promedio de GTH, en términos de los recursos tanto materiales como de talento humano que tienen disponibles para llevar a cabo su labor.

En cumplimiento del compromiso adquirido durante los grupos focales, los resultados de los conversatorios y las entrevistas se compartieron unos meses más tarde en un evento internacional que organizó el equipo investigador en la Universidad de los Andes, al que se invitó nuevamente a los jefes de GTH de las unidades cabeza de sector de los 24 sectores administrativos. Tras permitir que los expertos en campo escucharan el diagnóstico preliminar del estado actual de la GTH en Colombia, se realizó nuevamente un ejercicio de conversación colectiva, apreciativo y participativo (que se describe en el capítulo 4 de este libro, escrito por Sonia Ospina y Amparo Hofmann-Pinilla).

La foto de las unidades de personal revelada en este capítulo muestra unidades con recursos moderados que cumplen efectivamente con una parte importante de sus obligaciones operativas (la compensación, los beneficios, las certificaciones) pero que se ven en problemas para cumplir cabalmente otras. Les es más difícil cumplir sus obligaciones de capacitaciones, seguridad laboral y administración de personas. Más aun, en la mayoría de los casos, y pese a tener la voluntad y disposición de hacerlo, no juegan un papel estratégico en términos de apoyar a la alta dirección en conseguir los objetivos misionales del sector. La foto también muestra unidades que tienen poco tiempo y recursos debido a las leyes contradictorias y con incentivos complejos, a la mala articulación de los órganos rectores de la GTH, y a las intervenciones distorsionantes de los entes de control. Asimismo muestra unidades presionadas por las altas directivas que no parecen tener la disposición o la habilidad de usar la GTH como un socio estratégico. Y en medio de esta confusión, es interesante como

hay una serie de unidades que “se las arreglan” esporádica o más frecuentemente para tener mejores recursos, lograr mejores resultados y motivar mejor a los empleados de su sector para servir al público.

¿Cómo lo logran? ¿Cómo se puede apoyar para que la Unidad de Personal en las entidades públicas se fortalezca y juegue un rol estratégico? Ese es el paso siguiente en este proyecto investigación.

El capítulo está dividido en cinco secciones: la I detalla la metodología usada; la II describe los resultados a la pregunta uno, es decir, presenta una “foto de la Unidad de Personal promedio” en términos de sus recursos, y discute algunas hipótesis sobre las variaciones en recursos entre unidades; la III responde a la pregunta dos, o sea, caracteriza y discute la percepción que tienen las unidades de personal sobre los desafíos y las oportunidades que enfrentan actualmente; la IV responde a la pregunta tres caracterizando las recomendaciones de política “local” y “general” de los expertos en campo, y por último la V presenta las conclusiones.

## I. Metodología

Como se mencionó en la introducción, las tres preguntas generales que guiaron la caracterización de “la visión desde adentro de la GTH en Colombia” son: (1) ¿Con qué recursos materiales y talento humano cuentan las unidades de personal de las entidades públicas colombianas para llevar a cabo su labor? (2) ¿Cuáles son los retos y las oportunidades que enfrentan actualmente las unidades de personal en las organizaciones públicas cabeza de sector? y (3) ¿Qué se podría hacer para fortalecer la GTH y permitir que juegue un rol más estratégico y que apoye mejor la misión del sector administrativo al que pertenece?

Para responderlas se diseñó una metodología cualitativa participativa y apreciativa. Tal metodología permitió empoderar y reunir a los actores que tienen conocimiento práctico y de primera mano sobre la GTH, para ayudarlos a identificar —por medio de conversaciones colectivas— la manera como se podría fortalecer el trabajo de la Unidad de Personal.

Para responder a las preguntas dos y tres se organizaron cinco grupos focales que se denominaron “conversatorios con expertos”, durante una reunión del “observatorio de GTH” que organiza cada dos meses el DAFP con los jefes de personal de los 24 sectores administrativos. La reunión tuvo lugar el 2 de agosto del 2013 en la Universidad de los Andes. Los grupos focales estuvieron moderados y observados por el equipo de investigadores y asistentes de investigación del proyecto. Participaron efectivamente jefes o empleados de 14 de los 24 sectores administrativos. También participó la directora y varios empleados de la Dirección de Empleo Público (DEP) del DAFP, quien está encargada de diseñar las políticas de GTH para los 24 sectores, y de dar apoyo y guía a las unidades de los sectores. Los grupos focales —de entre tres y cinco participantes— se organizaron de modo que en cuatro de ellos quedaran jefes o un representante de las unidades de GTH. En el quinto grupo quedaron los representantes de los sectores que tenían más de un representante en los conversatorios y los representantes de la Dirección de Empleo Público del DAFP. El quinto grupo tuvo cerca de 15 participantes.

Las percepciones expresadas por los expertos durante los grupos focales fueron grabadas y transcritas, previo consentimiento informado de los participantes. Para responder a la

pregunta dos, y tener una caracterización de la percepción de los resultados actuales de la GTH según los expertos en campo, las transcripciones de los grupos focales se codificaron manualmente, en dos rondas de codificación. En la primera ronda se buscó identificar los resultados de la GTH actual relacionados con los procedimientos establecidos en la ley, las prácticas no establecidas en la ley, los experimentos, las normas informales, la cultura y el clima en los sectores. En la segunda ronda de codificación se separaron los procedimientos legales, las prácticas, los experimentos y las normas informales que parecían funcionales, de las no funcionales. Además, se permitió que la lectura de las transcripciones de los grupos revelara categorías más específicas. Se tomó nota de las diferentes respuestas dadas en cada categoría y de la frecuencia con la que se dieron las respuestas para sacar conclusiones sobre la percepción que tienen los jefes de personal actuales sobre el estado de la GTH hoy.

Para responder a la pregunta tres, caracterizar y clasificar las propuestas para fortalecer la GTH que se hicieron en el marco de los grupos focales, las transcripciones se codificaron manualmente en dos rondas: en la primera se clasificaron de forma deductiva las propuestas con respecto a su nivel de impacto, es decir, cambios locales y generales, o sea en reformas locales —que implican cambios en el sector— y reformas generales, que implican cambios en toda la administración pública. En la segunda ronda se clasificaron inductivamente las propuestas en términos de su exigencia legal.

Para responder a la pregunta uno —que indaga sobre los recursos con que cuentan las unidades de personal— se hizo lo siguiente: después de los “conversatorios con expertos”, y previo consentimiento informado de varios jefes de las unidades de GTH, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas, por teléfono o correo electrónico, con los jefes de personal de los 24 sectores administrativos. Se consiguieron respuestas de 17 de las 24 unidades. Con la información obtenida en estas entrevistas se crearon variables ordinales —cuyas definiciones se muestran en la tabla 1— y variables nominales que se muestran en la tabla 2.

**Tabla 1.** Variables ordinales para describir la situación actual de la GTH

Variable	Definición
Nivel organizacional de la Unidad de Personal	¿En qué nivel de la entidad o sector se encuentra la Unidad de Personal?
Poder humano de la GTH	¿Cuántos empleados de cualquier tipo de vinculación hay en el sector por cada empleado de la Unidad de Personal?
Porcentaje de directivos en GTH	¿Qué porcentaje de los empleados de la Unidad de Personal son directivos?
Porcentaje de asesores en GTH	¿Qué porcentaje de los empleados de la Unidad de Personal son asesores?
Porcentaje de profesionales en GTH	¿Qué porcentaje de los empleados de la Unidad de Personal son profesionales?
Porcentaje de técnicos en GTH	¿Qué porcentaje de los empleados de la Unidad de Personal son técnicos?
Porcentaje de asistenciales en GTH	¿Qué porcentaje de los empleados de la Unidad de Personal son asistenciales?
Porcentaje de planta en el sector	¿Qué porcentaje de funcionarios de planta hay en el sector?
Porcentaje de libre nombramiento y remoción en el sector	¿Qué porcentaje de empleados de libre nombramiento y remoción hay en el sector?

Variable	Definición
Porcentaje de provisionales en el sector	¿Qué porcentaje de provisionales hay en el sector?
Porcentaje de contratistas en el sector	¿Qué porcentaje de contratistas hay en el sector?
Porcentaje de presupuesto aprobado para GTH	¿Qué porcentaje del presupuesto que pide anualmente la Unidad de Personal es aprobado?

Fuente: elaboración propia a partir de los grupos focales con jefes y empleados de las unidades de GTH reunidos el 2 de agosto del 2013

**Tabla 2.** Variables nominales para describir la situación actual de la GTH

Variable	Definición
Sitio en el organigrama	¿En qué sitio del organigrama de la entidad o sector se encuentra la Unidad de Personal?
Áreas	¿Cuántas y cuáles áreas internas tiene la Unidad de Personal?
Funciones	¿Qué funciones cumple la Unidad de Personal?
Libertad presupuestal	¿Qué tanta libertad tiene la Unidad de Personal para decidir en qué gastar el presupuesto que le ha sido aprobado? Mucha, regular, poca, nada.
Clima interno de la GTH	¿Cómo es el clima interno del equipo de GTH? Excelente, favorable, bueno, regular, malo.
Trabajo en equipo de la GTH	¿Hay un ambiente de confianza, de trabajo en equipo, etcétera? Si, excelente, favorable, bueno, regular, malo, regular, no.
Evaluación	¿Cómo se mide y evalúa la labor de la GTH en su entidad o sector?

Fuente: elaboración propia a partir de los grupos focales con jefes y empleados de las unidades de GTH reunidos el 2 de agosto del 2013

Para las variables ordinales se calculó la media, el valor inferior y el valor superior del intervalo de varianza, y se construyó la tabla 3 con las respuestas. Para las variables nominales se calculó la frecuencia de las diferentes respuestas y se construyó la tabla 4 con la respuesta más popular, la segunda respuesta más popular y la respuesta menos popular.

Para construir una foto de la “Unidad de Personal promedio”, en términos de sus recursos, se usaron las tablas 3 y 4 que se muestran a continuación. En la tabla 3 se muestra la media, el valor superior y el valor inferior del intervalo de varianza de las variables ordinales, así: “Nivel organizacional de la Unidad de Personal” (¿En qué nivel de la organización “cabeza de sector” se encuentra la Unidad de Personal?); “Poder humano de la GTH” (¿Cuántos empleados de cualquier tipo de vinculación hay en el sector por cada empleado de la Unidad de Personal?); “Porcentaje de directivos en GTH” (¿Qué porcentaje de los empleados de la Unidad de Personal son directivos?); “Porcentaje de asesores en GTH” (¿Qué porcentaje de los empleados de la Unidad de Personal son asesores?); “Porcentaje de profesionales en GTH” (¿Qué porcentaje de los empleados de la Unidad de Personal son profesionales?); “Porcentaje de técnicos en GTH” (¿Qué porcentaje de los empleados de la Unidad de Personal son técnicos?); “Porcentaje de asistenciales en GTH” (¿Qué porcentaje de los empleados de la Unidad de Personal son asistenciales?); “Porcentaje de planta en el sector” (¿Qué porcentaje de funcionarios de planta hay en el sector?); “Porcentaje de libre nombramiento y remoción

en el sector” (¿Qué porcentaje de empleados de libre nombramiento y remoción hay en el sector?); “Porcentaje de provisionales en el sector” (¿Qué porcentaje de empleados provisionales hay en el sector?); “Porcentaje de contratistas en el sector” (¿Qué porcentaje de contratistas hay en el sector?) y “Porcentaje de presupuesto aprobado para GTH” (¿Qué porcentaje del presupuesto que pide anualmente la Unidad de Personal es aprobado?).

**Tabla 3.** Resultados de las variables ordinales para describir la situación actual de la GTH

Variable	Promedio	Valor máximo	Valor mínimo
Nivel organizacional <sup>(a)</sup>	2,4	6	1
Poder humano de la GTH <sup>(b)</sup>	28	52	14
Porcentaje de directivos en GTH <sup>(c)</sup>	5	9	0
Porcentaje de asesores en GTH <sup>(d)</sup>	13	30	0
Porcentaje de profesionales en GTH <sup>(e)</sup>	53	100	11
Porcentaje de técnicos en GTH <sup>(f)</sup>	20	29	8
Porcentaje de asistenciales en GTH <sup>(g)</sup>	23	44	5
Porcentaje de planta en el sector <sup>(h)</sup>	44	78	12
Porcentaje de libre nombramiento y remoción en el sector <sup>(i)</sup>	20	88	5
Porcentaje de provisionales en el sector <sup>(j)</sup>	43	80	0
Porcentaje de contratistas en el sector <sup>(k)</sup>	31	114	0
Porcentaje de presupuesto aprobado para GTH <sup>(l)</sup>	78	100	6

<sup>(a)</sup> ¿En qué nivel de la organización “cabeza de sector” se encuentra la Unidad de Personal?

<sup>(b)</sup> ¿Cuántos empleados de cualquier tipo de vinculación hay en el sector por cada empleado de la Unidad de Personal? (ej. uno por cada diez, uno por cada 100, etc.).

<sup>(c)</sup> ¿Qué porcentaje de los empleados de la Unidad de Personal son directivos?

<sup>(d)</sup> ¿Qué porcentaje de los empleados de la Unidad de Personal son asesores?

<sup>(e)</sup> ¿Qué porcentaje de los empleados de la Unidad de Personal son profesionales?

<sup>(f)</sup> ¿Qué porcentaje de los empleados de la Unidad de Personal son técnicos?

<sup>(g)</sup> ¿Qué porcentaje de los empleados de la Unidad de Personal son asistenciales?

<sup>(h)</sup> ¿Qué porcentaje de funcionarios de planta hay en el sector?

<sup>(i)</sup> ¿Qué porcentaje de empleados de libre nombramiento y remoción hay en el sector?

<sup>(j)</sup> ¿Qué porcentaje de empleados provisionales hay en el sector?

<sup>(k)</sup> ¿Qué porcentaje de contratistas hay en el sector?

<sup>(l)</sup> ¿Qué porcentaje del presupuesto que pide anualmente la Unidad de Personal es aprobado?

Fuente: elaboración propia a partir de la tabulación de los resultados

La tabla 4 muestra la respuesta más popular medida en términos de frecuencia, la segunda respuesta más popular y la respuesta menos popular para las variables nominales que se construyeron a partir de las entrevistas a los jefes de GTH. Las variables nominales son: “Sitio en el organigrama” (¿En qué sitio del organigrama de la entidad o sector se encuentra la Unidad de Personal?); “Áreas” (¿Cuántas y cuáles áreas internas tiene la Unidad de Personal?); “Funciones” (¿Qué funciones cumple la Unidad de Personal?); “Libertad presupuestal” (¿Qué tanta libertad tiene la Unidad de Personal para decidir en qué gastar el presupuesto que le ha sido aprobado?); “Clima interno de la GTH” (¿Cómo es el clima interno del equipo de GTH?); “Trabajo en equipo de la GTH” (¿Hay un ambiente de confianza, de trabajo en equipo, etcétera?) y “Evaluación” (¿Cómo se mide y evalúa la labor de la GTH en su entidad o sector?).

Tabla 4. Resultados de las variables nominales

Variable	Respuesta más frecuente	2ª respuesta más frecuente	Respuesta menos frecuente
Sitio en el organigrama <sup>(a)</sup>	Subdirección que depende de la Secretaría General	Subdirección que depende de la Dirección Administrativa	Área de Apoyo y Dirección
Áreas <sup>(b)</sup>	Un área	4 áreas	7 áreas
Funciones <sup>(c)</sup>	Administración de personal. Nómina. Bienestar. Incentivos. Capacitación. Salud ocupacional. Certificaciones. Jurídica.	Control Registro Prestaciones sociales Prestaciones económicas Selección	Historias laborales Planeación Sin subdivisiones
Libertad presupuestal <sup>(d)</sup>	Mucha	Poca (sujeta a los planes de compras)	Regular
Clima interno de la GTH <sup>(e)</sup>	Favorable	Excelente	Malo
Trabajo en equipo de la GTH <sup>(f)</sup>	Bueno	Excelente	Malo
Evaluación <sup>(g)</sup>	Evaluaciones de desempeño	Indicadores de gestión	Evaluación de clima organizacional

<sup>(a)</sup> ¿En qué nivel de la organización se encuentra la Unidad de Personal?

<sup>(b)</sup> ¿Cuántas y cuáles áreas internas tiene la Unidad de Personal?

<sup>(c)</sup> ¿Qué funciones cumple la Unidad de Personal? Sobre esta variable es importante mencionar que la segunda respuesta más frecuente incluye las funciones de la respuesta más frecuente. La segunda respuesta más frecuente y la menos frecuente incluyen las funciones de la respuesta más frecuente.

<sup>(d)</sup> ¿Qué tanta libertad tiene la Unidad de Personal para decidir en qué gastar el presupuesto que le es aprobado? Mucha, regular, poca, nada.

<sup>(e)</sup> ¿Cómo es el clima interno del equipo de GTH? Bueno, regular, malo.

<sup>(f)</sup> ¿Hay un ambiente de confianza, de trabajo en equipo, etcétera? Bueno, regular, malo.

<sup>(g)</sup> ¿Cómo se mide y evalúa la labor de GTH en su entidad o sector?

Fuente: elaboración propia a partir de la tabulación de los resultados

Combinando la información que nos dan las tablas 3 y 4 podemos construir una descripción de la “Unidad de Personal promedio” en los sectores administrativos colombianos. Si bien hay otras formas para caracterizarla, por ejemplo visitar las unidades y hacer observación participante y entrevistas personales, el método usado aquí es eficiente en términos de costos y tiempo.

## II. Foto de la Unidad de Personal promedio

### A. Fotos de las unidades de GTH en términos de sus recursos materiales y talento humano

Con base en la metodología descrita en la sección anterior, se puede decir que la “Unidad de Personal promedio” en una organización pública cabeza de sector está en el segundo o tercer nivel organizacional y es, en general, una subdirección o un área de apoyo que depende de la Secretaría General o de la Dirección Administrativa. No está subdividida en áreas internas y tiene a su cargo el cumplimiento de las siguientes funciones: administración de personal, nómina, bienestar, incentivos, capacitación, salud ocupacional, certificaciones y jurídica. Sobre el sitio poco estratégico que ocupa la Unidad de Personal en el organigrama, es importante anotar que fue mencionado con mucha frecuencia durante los grupos focales como un tema problemático que impide que la Unidad de Personal juegue un rol verdaderamente estratégico en los sectores. Específicamente en los conversatorios se mencionó que la Unidad de Personal no es visible en el organigrama —a pesar de ser un ente de soporte clave—, que no tiene poder de decisión, que no forma parte del proceso de planificación, y que solo realiza funciones operativas (Grupos focales con expertos, 2013b).

Con respecto al talento humano, en el sector promedio, por cada empleado de la Unidad de Personal hay 28 empleados de cualquier tipo de vinculación. Una forma de entender esta cifra es pensando que cada empleado de la Unidad de Personal debe atender a 28 empleados del sector. El número máximo de empleados del sector reportado por cada empleado de la unidad fue de 52, y el mínimo de 14. Con respecto al perfil profesional de los empleados con que cuenta la Unidad de Personal, en la unidad “promedio” más de la mitad son profesionales (53%), cerca de una quinta parte de los empleados son técnicos (20%) y cerca de una cuarta parte son asistenciales (23%). Cabe destacar que de las 17 unidades que contestaron el cuestionario, la que más profesionales tiene es del 100%, y la que menos del 11%. Con respecto a los técnicos, donde hay más, tienen el 29% y donde menos hay 8%. En la Unidad de Personal que tiene más asistenciales hay 44%, y en la que menos tiene hay 5%. En cuanto al perfil profesional de sus empleados se observa mucha variación de unidad en unidad. Es interesante comentar que en los grupos focales con jefes y empleados de las unidades de personal se mencionó que aumentar el porcentaje de profesionales en la unidad podría ayudar a fortalecerla y permitir que pueda realizar bien todas las funciones que tiene asignadas. Aun más importante: se adujo que un mayor porcentaje de profesionales podría permitirle a la unidad jugar un rol más estratégico dentro de la organización.

Es curioso notar que en la unidad promedio hay 5% de directivos y 13% de asesores. En la unidad que más directivos tiene, hay 9% de directivos y en la que más asesores tiene, hay 30% de asesores. Los asesores no son funcionarios de planta. Probablemente son contratistas que trabajan en la GTH.

El clima de trabajo y la efectividad con que se trabaja en equipo dentro de la Unidad de Personal nos hablan del potencial de un trabajo coordinado; es importante destacar que en casi todas las unidades hay un clima interno de trabajo *favorable*, y que la segunda respuesta más común es que el clima de trabajo es *excelente*. En la misma línea, la mayoría de

los jefes de las unidades que contestaron considera que el trabajo en equipo es *bueno*, y cabe mencionar que la segunda respuesta más frecuente es que el trabajo en equipo es *excelente*. El hecho de que el clima y el trabajo en equipo sean tan positivos dentro de las unidades de personal es una oportunidad con la que se cuenta para apalancar mejoras futuras a la GTH en las organizaciones públicas.

Con respecto a los recursos materiales con que cuenta la GTH, a la unidad promedio le aprueban el 78% del presupuesto que solicita. Hay un rango grande de varianza en el tema del presupuesto, porque la Unidad de Personal más exitosa declara que consigue que le aprueben el 100% del presupuesto, mientras que a la menos exitosa solo le aprueban el 6%. Con respecto a la libertad de gasto, la Unidad de Personal promedio tiene *mucha libertad* para ejecutar el presupuesto, y se destaca que la segunda respuesta más popular es que se tiene *poca libertad*, en vista de que la ejecución del presupuesto está sujeta a planes específicos. Con frecuencia, el tema de la “debilidad presupuestal” de las unidades de personal salió a flote como uno de los obstáculos que tienen las unidades no solo para jugar un rol estratégico, sino también para poder cumplir con sus tareas operativas básicas más allá de la nómina, que es en ocasiones lo único que parece estar garantizado. Varios participantes de los grupos focales mencionaron que existe una gran disparidad entre los objetivos que se le plantean a la unidad y el presupuesto entregado; en otras palabras, este último es ínfimo para los planes que la Unidad desea ejecutar. En algunos casos solo el 6% del presupuesto es aprobado, obligando a la Unidad de Personal a recaudar fondos que sirvan para desarrollar las actividades de bienestar institucional. En otros casos, el presupuesto para actividades de bienestar de los empleados de la entidad solo se presenta en caso de existir un excedente al momento de pagar la nómina, es algo secundario.

Hay dos cosas más que es interesante resaltar sobre lo que muestran las tablas 3 y 4. La primera tiene que ver con la evaluación de la labor de la GTH. De acuerdo con la respuesta más frecuente de las unidades de personal que contestaron, la labor de la GTH se evalúa por medio de las evaluaciones de desempeño de los empleados individuales. La segunda respuesta más popular es que la labor de la GTH se evalúa por medio de indicadores de gestión. Para que la GTH desempeñe un rol estratégico va a necesitar indicadores que sirvan para evaluar los resultados importantes relacionados con la efectividad de sus acciones.

Por último, la tabla 3 muestra el porcentaje de funcionarios de planta; libre nombramiento y remoción; provisionales y contratistas. Estas son cuatro formas posibles de vinculación al sector público. Los porcentajes de las cuatro formas de vinculación no suman 100% porque no lo sumaban tampoco en las respuestas de las unidades de sectores individuales. Esto es un error, o refleja un problema de cifras en el sector que hace pensar que no se entendió la pregunta sobre tipos de vinculación que se realizó en el cuestionario en términos porcentuales. Quizá esto es otra hipótesis dada la carencia de información sobre contratistas. Por ejemplo, en la unidades promedio los porcentajes reflejan un orden en la cantidad de cada tipo de empleados, es decir que hay más empleados de planta que cualquier otro tipo de empleado (44%), en segundo lugar están los provisionales (43%), en tercer lugar los contratistas (31%), y al final los empleados que menos hay son los de libre nombramiento y remoción (20%).

## B. Preguntas y reflexiones sobre las diferencias en recursos materiales y talento humano entre las unidades de la GTH de los sectores administrativos

En las tablas 3 y 4 se aprecian rangos de varianza considerables en muchas de las variables que caracterizan las unidades de personal. Por ejemplo, la tabla 3 muestra que las unidades de personal están en promedio entre el segundo y tercer nivel de la organización, pero alguna está en el sexto nivel y otra en el primer nivel. En promedio hay un empleado de la GTH por cada 28 empleados en el sector, aunque en alguna unidad hay uno por cada 52 y en otra uno por cada 14. El porcentaje de directivos que trabajan en la Unidad de Personal oscila entre 9% y 0%; el de asesores entre 30% y 0%; el de profesionales entre 100% y 11%; el de técnicos entre 29% y 0%, y el de asistenciales entre 44% y 0%. También es interesante notar que algunos sectores reportan que cerca del 80% de los empleados son de planta, contra otros que solo reportan el 12%. Las unidades de algunos sectores reportan que cerca del 90% de sus empleados son de libre nombramiento y remoción contra otros que reportan 5%. El porcentaje de contratistas oscila entre cerca del 114% y 0%; el de provisionales entre 80% y 0%. De los datos más llamativos quizá es que algunas unidades logran que se les apruebe el 100% del presupuesto, y otros logran que se apruebe apenas el 6%.

En la tabla 4 se observan las diferencias en las variables nominales que construimos para medir los recursos de las unidades de la GTH. En especial llaman la atención cuatro variables: mientras que en uno de los sectores la Unidad de Personal es una dirección, la mayoría de las respuestas reflejan que la unidad de GTH es una subdirección, y solo una respuesta muestra que es un área de apoyo. La libertad que tienen las unidades de personal para ejecutar el presupuesto en los diferentes sectores oscila entre mucha y poca (sujeta a la ley y los planes de acción); el clima interno, igual que el trabajo en equipo, oscilan entre excelente y malo.

¿Cómo se podrían explicar las diferencias en recursos que tienen las unidades de la GTH? Una diferencia que llama especialmente la atención y que los expertos identifican como muy importante para la GTH es el éxito presupuestal. ¿A qué se debe que algunas de las unidades de personal que contestaron logren el 100% del presupuesto que piden, mientras que una logre el 6%? ¿Es posible, por ejemplo, que el diferente grado de éxito presupuestal que tienen esté relacionado con diferencias en otras variables tales como el nivel organizacional de la unidad, el sitio en el organigrama, el poder humano, el porcentaje de algún tipo de empleados, el clima interno o la calidad del trabajo en equipo?

Para mirar posibles explicaciones de las diferencias en éxito presupuestal, en vista de que no se tienen suficientes observaciones para hacer correlaciones estadísticas con algún grado de confiabilidad, se construyeron las tablas 5, 6, 7 y 8. Las dos primeras muestran los valores de algunas de las variables ordinales y nominales para las unidades que logran el 100% del presupuesto. Estas unidades pertenecen al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), el Ministerio de Cultura (MC), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación - Colciencias. Las tablas 7 y 8 muestran los valores de algunas de las variables ordinales y nominales para la unidad menos exitosa en lograr que le aprueben el presupuesto que pide. En este caso se trata de la Unidad de Personal de la Presidencia de la República, la cual logra que le aprueben solo el 6% del presupuesto que pide.

**Tabla 5.** Recursos con que cuentan las unidades que logran el 100% del presupuesto, variables ordinales

Variable	MADR	MVCT	MC	DNP	Colciencias
Nivel organizacional <sup>(a)</sup>	2	2	2	2	1
Poder humano de la GTH <sup>(b)</sup>	52	28	26	16	26
Porcentaje de directivos en GTH <sup>(c)</sup>	0	9,09	0	0	0
Porcentaje de asesores en GTH <sup>(d)</sup>	11,11	9,09	0	0	0
Porcentaje de profesionales en GTH <sup>(e)</sup>	11,11	45,45	75	50	100
Porcentaje de técnicos en GTH <sup>(f)</sup>	33,33	18,18	8,33	0	0
Porcentaje de asistenciales en GTH <sup>(g)</sup>	44,44	18,18	16,67	50	0
Porcentaje de planta en el sector <sup>(h)</sup>	56,62	27	26,12	36,36	77
Porcentaje de libre nombramiento y remoción en el sector <sup>(i)</sup>	10,95	9	15,14	4,54	33
Porcentaje de provisionales en el sector <sup>(j)</sup>		55	8,81	31,81	0
Porcentaje de contratistas en el sector <sup>(k)</sup>	114	9	49,75	27,27	0
Porcentaje de presupuesto aprobado para GTH <sup>(l)</sup>	100	100	100	100	100

<sup>(a)</sup> ¿En qué nivel de la organización “cabeza de sector” se encuentra la Unidad de Personal?

<sup>(b)</sup> ¿Cuántos empleados de cualquier tipo de vinculación hay en el sector por cada empleado de la Unidad de Personal? (ej. uno por cada diez, uno por cada 100, etc.).

<sup>(c)</sup> ¿Qué porcentaje de los empleados de la Unidad de Personal son directivos?

<sup>(d)</sup> ¿Qué porcentaje de los empleados de la Unidad de Personal son asesores?

<sup>(e)</sup> ¿Qué porcentaje de los empleados de la Unidad de Personal son profesionales?

<sup>(f)</sup> ¿Qué porcentaje de los empleados de la Unidad de Personal son técnicos?

<sup>(g)</sup> ¿Qué porcentaje de los empleados de la Unidad de Personal son asistenciales?

<sup>(h)</sup> ¿Qué porcentaje de funcionarios de planta hay en el sector?

<sup>(i)</sup> ¿Qué porcentaje de empleados de libre nombramiento y remoción hay en el sector?

<sup>(j)</sup> ¿Qué porcentaje de empleados provisionales hay en el sector?

<sup>(k)</sup> ¿Qué porcentaje de contratistas hay en el sector?

<sup>(l)</sup> ¿Qué porcentaje del presupuesto que pide anualmente la Unidad de Personal es aprobado?

Fuente: elaboración propia a partir de la tabulación de los resultados

**Tabla 6.** Recursos con que cuentan las unidades que logran el 100% del presupuesto, variables nominales

Variable	MADR	MVCT	MC	DNP	Colciencias
Sitio en el organigrama <sup>(a)</sup>	Subdirección que depende de la Secretaría General	Nivel directivo			
Áreas <sup>(b)</sup>	No tiene áreas	No tiene áreas	No tiene áreas	4 áreas	7 áreas
Libertad presupuestal <sup>(c)</sup>	Por ley	Tiene total autonomía	Por ley y con base en el Plan de Acción	Tiene bastante libertad	De acuerdo con el Plan de Acción
Clima interno de la GTH <sup>(d)</sup>	Bueno	Cordial y de respeto	Muy bueno: hay liderazgo y compromiso	Adecuado: buen trato, confianza y apoyo	Adecuado

Variable	MADR	MVCT	MC	DNP	Colciencias
Trabajo en equipo de la GTH <sup>(e)</sup>	Buen trabajo en equipo	Hay buen trabajo en equipo	Muy bueno	Puede ser mejor	Puede ser mejor

<sup>(a)</sup> ¿En qué sitio del organigrama se encuentra la Unidad de Personal de la organización cabeza de sector?

<sup>(b)</sup> ¿Cuántas y cuáles áreas internas tiene la Unidad de Personal?

<sup>(c)</sup> ¿Qué tanta libertad tiene la Unidad de Personal para decidir en qué gastar el presupuesto que le es aprobado?  
Mucha, regular, poca, nada.

<sup>(d)</sup> ¿Cómo es el clima interno del equipo de GTH? Bueno, regular, malo.

<sup>(e)</sup> ¿Hay un ambiente de confianza, de trabajo en equipo, etcétera? Bueno, regular, malo.

Fuente: elaboración propia a partir de la tabulación de los resultados

**Tabla 7.** Recursos con que cuenta la unidad que logra solo el 6% del presupuesto solicitado, variables ordinales

Variable	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
Nivel organizacional <sup>(a)</sup>	6
Poder humano de la GTH <sup>(b)</sup>	30
Porcentaje de directivos en GTH <sup>(c)</sup>	3,85
Porcentaje de asesores en GTH <sup>(d)</sup>	30,77
Porcentaje de profesionales en GTH <sup>(e)</sup>	23,08
Porcentaje de técnicos en GTH <sup>(f)</sup>	7,69
Porcentaje de asistenciales en GTH <sup>(g)</sup>	34,62
Porcentaje de planta en el sector <sup>(h)</sup>	12
Porcentaje de libre nombramiento y remoción en el sector <sup>(i)</sup>	88
Porcentaje de provisionales en el sector <sup>(j)</sup>	0
Porcentaje de contratistas en el sector <sup>(k)</sup>	0
Porcentaje de presupuesto aprobado para GTH <sup>(l)</sup>	6

<sup>(a)</sup> ¿En qué nivel en la entidad o sector se encuentra la Unidad de Personal?

<sup>(b)</sup> ¿Cuántos empleados de cualquier tipo de vinculación hay en el sector por cada empleado de la Unidad de Personal? (ej. uno por cada diez, uno por cada 100, etc.).

<sup>(c)</sup> ¿Qué porcentaje de los empleados de la Unidad de Personal son directivos?

<sup>(d)</sup> ¿Qué porcentaje de los empleados de la Unidad de Personal son asesores?

<sup>(e)</sup> ¿Qué porcentaje de los empleados de la Unidad de Personal son profesionales?

<sup>(f)</sup> ¿Qué porcentaje de los empleados de la Unidad de Personal son técnicos?

<sup>(g)</sup> ¿Qué porcentaje de los empleados de la Unidad de Personal son asistenciales?

<sup>(h)</sup> ¿Qué porcentaje de funcionarios de planta hay en el sector?

<sup>(i)</sup> ¿Qué porcentaje de empleados de libre nombramiento y remoción hay en el sector?

<sup>(j)</sup> ¿Qué porcentaje de empleados provisionales hay en el sector?

<sup>(k)</sup> ¿Qué porcentaje de contratistas hay en el sector?

<sup>(l)</sup> ¿Qué porcentaje del presupuesto que pide anualmente la Unidad de Personal es aprobado?

Fuente: elaboración propia a partir de la tabulación de los resultados

**Tabla 8.** Recursos con que cuenta la unidad que logra el 6% del presupuesto, variables nominales

Variable	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
Sitio en el organigrama <sup>(a)</sup>	El área de apoyo en la estructura orgánica depende directamente de la Subdirección de Operaciones.
Áreas <sup>(b)</sup>	No tiene áreas.
Libertad presupuestal <sup>(c)</sup>	Por ley y de acuerdo con el Plan de Acción.
Clima interno de la GTH <sup>(d)</sup>	Excelente.
Trabajo en equipo de la GTH <sup>(e)</sup>	Excelente.

<sup>(a)</sup> ¿En qué sitio del organigrama se encuentra la Unidad de Personal de la organización cabeza de sector?

<sup>(b)</sup> ¿Cuántas y cuáles áreas internas tiene la Unidad de Personal?

<sup>(c)</sup> ¿Qué tanta libertad tiene la Unidad de Personal para decidir en qué gastar el presupuesto que le es aprobado?  
Mucha, regular, poca, nada.

<sup>(d)</sup> ¿Cómo es el clima interno del equipo de GTH? Bueno, regular, malo.

<sup>(e)</sup> ¿Hay un ambiente de confianza, de trabajo en equipo, etcétera? Bueno, regular, malo.

Fuente: elaboración propia a partir de la tabulación de los resultados

Curiosamente, a simple vista pareciera no haber diferencias en otras variables internas a las unidades de personal, que se podrían especular como importantes para explicar las diferencias, como por ejemplo el porcentaje de directivos, el clima de trabajo y la calidad del trabajo en equipo. No hay diferencias claras en estas variables que separen a las 5 unidades más exitosas de la unidad menos exitosa. Otra observación curiosa es que el éxito en obtener el presupuesto pedido no parece estar relacionado con la libertad para ejecutarlo, porque de las 5 unidades que logran el 100% del presupuesto, solo una reporta tener total autonomía para ejercerlo.

### III. Desafíos y oportunidades de la GTH en la actualidad

Esta sección se concentra en responder a la pregunta 2 que guía el capítulo: ¿Cuáles son los retos y las oportunidades que enfrentan actualmente las unidades de personal en las organizaciones públicas cabeza de sector? Según lo que los expertos en campo expresaron en los grupos focales, parece haber tres categorías de temas que son en parte desafiantes y que en parte representan oportunidades interesantes para las unidades de GTH. Se trata de: (1) la percepción que tienen otros empleados y directivos sobre el funcionamiento de la GTH, (2) los temas relacionados con las leyes que rigen la GTH y (3) los temas actitudinales (prácticas y normas no establecidas en la ley) relacionados con la GTH. Estas tres categorías se describen brevemente a continuación.

#### A. Percepción que tienen otros empleados y directivos sobre el funcionamiento de la GTH

Durante los grupos focales con jefes y trabajadores de 14 unidades de personal de las 24 entidades cabeza de sector, se identificó como importante la percepción que tienen los servidores públicos de un sector sobre la labor que realiza para ellos la Unidad de Personal,

debido a que afecta el clima laboral y los recursos de influencia con que cuenta la unidad para llevar a cabo su trabajo.

Con respecto a la *percepción* que, en opinión de los representantes, tienen otros empleados y directivos sobre la Unidad de Personal, es interesante notar que existe bastante variación de unidad en unidad. Los representantes de algunas unidades opinan que se les percibe de forma muy positiva, los de otras, de forma negativa. Curiosamente, las razones por las que los representantes de GTH opinan que se les percibe positivamente en general tienen que ver con el apoyo humano que la unidad les da a las personas, más allá de las funciones operativas o estratégicas que cumple. Es decir, en apariencia, los servidores públicos se sienten agradecidos con la labor de la GTH por temas relacionados con fechas especiales (cumpleaños, día de la secretaria, etcétera).

Por otra parte, los expertos en campo opinan que las percepciones negativas sobre la GTH tienen que ver con cuatro aspectos: primero, con las limitantes legales que restringen el margen de acción de la Unidad de Personal. Un experto incluso opina que en su sector los llaman “gestión inhumana” porque consideran que la Unidad de Personal coarta las posibilidades de desarrollo personal de los servidores públicos, en vista de las limitaciones legales que impiden el ascenso, desmotivan y frustran a los funcionarios.

Segundo, con la actitud de la alta dirección. Según los expertos en campo, los ministros frecuentemente llegan con ciertos objetivos que quieren cumplir y con una visión de corto plazo. Abandonan muchos de los proyectos de sus predecesores. Suelen estar sujetos a exigencias políticas y electorales de las que dependen sus carreras personales. No tienen tiempo de conocer a las personas que trabajan en el sector. No participan en las actividades que organiza la GTH ni dejan que sus equipos participen, mandando el mensaje de que lo que hace la GTH es poco importante. Además, con frecuencia promueven que la GTH “haga cosas simplemente por cumplir la norma”. Todo esto genera confusiones, frustración y desmotivación en los empleados y mala reputación a la Unidad de Personal, que parece que hace cosas solo por cumplir la norma, pero no le importan las personas.

Tercero, opinan que la GTH se ve negativamente porque lo bueno que hace se da por sentado, mientras que se resienten decisiones negativas que debe comunicar. Ellos trabajan de forma comprometida por los empleados al realizar procesos de capacitación, ascensos, nombramientos, nómina, etcétera, pero cuando deben notificar un despido se genera una percepción muy negativa que borra toda acción positiva de la GTH.

## **B. Temas relacionados con las leyes que rigen la GTH**

Según se expresó en los conversatorios con expertos, los temas legales relacionados con la GTH representan tanto oportunidades como retos a superar para lograr el fortalecimiento de la GTH. En este punto existen dos tipos de temas legales: los funcionales y los disfuncionales, que veremos en seguida.

### *1. Temas legales funcionales*

Entre los temas legales funcionales que tienen impactos positivos en los resultados de la GTH hoy, se destacan los cuatro que se describen a continuación.

**a. EL PAGO DE LA NÓMINA**

Este es un factor que motiva porque genera buen clima, etcétera. Que la nómina funcione habla de un nivel importante de desarrollo e institucionalización de la GTH en Colombia. También seguramente se debe a que es un tema en el que es claro lo que toca hacer, hay presupuesto asignado para ello y las consecuencias negativas de no hacerlo bien son enormes e inmediatas. Incluso varios participantes dieron ejemplos de alguna ocasión en la que, por un problema técnico, se pagó tarde y eso generó reacciones negativas fuertes e inmediatas.

**b. LA NORMATIVIDAD DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA**

Este tema se mencionó con frecuencia como negativo generando distorsiones en las diferentes etapas del ciclo de vida como empleado público. Sin embargo, los expertos explican que generan restricciones para que el jefe de turno pueda modificar a su discreción todo el personal de planta. Así mismo destacan que constituyen una forma de garantizar procesos previsible por parte de los servidores públicos. Es decir, evita el clientelismo, promueve la estabilidad y la transparencia.

**c. LAS AMPLIACIONES DE LA PLANTA**

Se mencionaron dos casos de ampliaciones de la planta que fueron positivas porque implicaron aumentos salariales. Las ampliaciones de planta también se mencionaron en los conversatorios como procesos con resultados negativos y mixtos.

**d. LAS EXPERIENCIAS EXITOSAS DE CAPACITACIÓN**

Estas, por un lado, contribuyen al desarrollo de las personas y generan motivación, y por el otro lograron que la alta dirección se interesara por la GTH y le permitiera a la unidad jugar un rol más estratégico.

## *2. Temas legales disfuncionales*

En cuanto a los temas legales disfuncionales que representan desafíos para la GTH actualmente salieron muchos a relucir en los grupos focales, como la tramitología, el funcionamiento de la CNSC y los incentivos, entre otros que veremos en los siguientes apartados.

**a. LA TRAMITOLOGÍA**

El exceso de regulación y la “tramitología” aumentan innecesariamente el volumen de trabajo de la GTH y restringen lo que puede hacer la Unidad de Personal por los servidores de su sector. Entre los ejemplos que se mencionaron en los grupos focales están la incapacidad de innovar —dado el sistema normativo actual, en el que las consecuencias pueden ser sanciones de tipo administrativo o penal— y la pérdida de tiempo debida a procedimientos excesivos para la realización de cualquier actividad.

**b. LA FUNCIÓN DE LA CNSC**

El funcionamiento de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) no parece tener los incentivos ni los recursos necesarios para la labor que la Constitución le ha asignado.

### c. LOS INCENTIVOS

La mala articulación y los pocos incentivos (desde la ley) para la colaboración entre la CNSC, el DAFP, la ESAP y el Ministerio de Hacienda generan mucha incertidumbre y mucho trabajo extra para las unidades de GTH.

### d. LOS INCENTIVOS PERVERSOS

Frecuentemente se mencionaron los incentivos perversos y las disfuncionalidades que generan las leyes relativas a cada parte del ciclo de vida del empleado público. En este punto hay varios aspectos, como los concursos, el tipo de vinculación y otros, que se describen así:

- Los concursos: para reclutar servidores se habla de los procesos tan engorrosos para poder hacer un concurso y del diseño tan pobre de los exámenes, que con frecuencia no miden las habilidades requeridas para los puestos.
- Los diferentes tipos de vinculación: la manera como se contrata a los funcionarios genera injusticias y mal ambiente de trabajo. La capacitación y los beneficios no pueden darse a funcionarios que no sean de planta y cuando la Unidad de Personal invita a los contratistas a capacitaciones para mejorar el ambiente y disminuir el trato desigual, corre el riesgo de demandas. La ley dice que los provisionales pueden estar por seis meses, pero muchas veces se quedan durante años. No se les puede dar capacitación, y cuando se intenta sacar a un provisional que lleva muchos años en su puesto el sector también corre el riesgo de ser demandado.
- La escala salarial: es muy rígida, tiene inconsistencias injustas, desmotiva y no es igual para todos los ministerios.
- Los recursos para bienestar y capacitación: son muy pocos y a la Unidad de Personal se le obliga a destinarlos solamente para los funcionarios de carrera, que con frecuencia no van a las capacitaciones y los eventos. Además, la falta de recursos hace difícil ofrecer capacitaciones que desarrollen las habilidades que necesitan los diferentes tipos de personas.
- Los ascensos y encargos: este es un tema álgido. Las normas de carrera hacen muy difícil ascender, y esto, en opinión de los expertos en campo, es injusto y amarga y desmotiva a los servidores públicos. Las normas sobre desvinculación también generan ruido en opinión de los expertos en campo.
- La evaluación de desempeño: este es quizá el tema disfuncional más mencionado de los relacionados con el ciclo de vida del empleado público. La evaluación tiene varios problemas que hacen muy difícil que sirva como un insumo para el desarrollo de las personas o incluso para los ascensos, aumentos de sueldo o desvinculaciones. Los formatos son complicados y engorrosos de llenar, cuando a los funcionarios se les evalúa mal o regular, ponen demandas y tutelas y el jefe es el responsable de demostrar las razones de la evaluación. En ciertos ministerios, cuando los funcionarios reciben una evaluación inferior a 89 puntos pierden la prima técnica, y por tanto presionan mucho a los jefes. Algunos de los expertos culpan a los jefes por falta de valor cívico, por perezosos, por no querer echarse enemigos al evaluar. Otros reconocen en el sistema unos incentivos perversos, o más bien la ausencia de incentivos al cumplir cabalmente con los procedimientos de evaluación.

e. LAS “ASUSTADURÍAS”

Este es un tema de los órganos de control o “asustadurías” (como fueron nombradas con frecuencia en los grupos focales) y los acosos laborales y disciplinarios. Las “ías”, en opinión de los expertos en campo, presumen mala fe, no están familiarizadas con las entidades a las que auditan, generan trámites engorrosos y ponen a la Unidad de Personal a trabajar para ellos. Así mismo, los expertos opinan que muchos funcionarios abusan de las leyes que los protegen y acusan de acoso o inician disciplinarios sin razones justificadas.

f. LA FALTA DE PRESUPUESTO

Con frecuencia se menciona la falta de presupuesto adecuado para cumplir con las labores de la Unidad de Personal. Este tema es central, según los expertos. Con frecuencia la unidad solo tiene presupuesto asignado para la nómina, y cualquier otra actividad requiere conseguir fondos. Según las opiniones de los expertos, pocas unidades de personal parecen tener la motivación o las habilidades suficientes para hacerlo.

### C. Temas actitudinales (prácticas y normas no establecidas en la ley) relacionados con la GTH

Entre las prácticas y normas relacionadas con la GTH hay tres temas actitudinales *funcionales*, es decir que se mencionan porque se considera que tienen un impacto positivo en los resultados actuales de la GTH en las entidades cabeza de sector. Uno es el “espaldarazo” de apoyo que el DAFP y el gobierno les han dado a las unidades de personal en años recientes, al insistir en que este es un tema crucial para la misión pública, lo cual les ha permitido desempeñar un rol más estratégico.

Segundo, el liderazgo de la alta dirección, es decir la acción propositiva del ministro, director general, etcétera, para utilizar estratégicamente la Unidad de Personal para cambiar desequilibrios existentes dentro de la organización, para motivar a los empleados hacia el servicio público, para lograr mejores resultados colectivos... Cuando hay un director o ministro en esta tónica, la GTH cumple un rol más central y puede apoyar al director a lograr la misión del sector.

Tercero, en los grupos focales salieron a relucir varios ejemplos de unidades de personal que asumen una actitud proactiva y logran mejores resultados. Por ejemplo, fortalecen el presupuesto que tienen vía alianzas estratégicas con otras organizaciones, hacen estudios que les dan datos sólidos sobre el clima del sector y con eso logran el apoyo de la alta dirección para implementar programas que resultan en mejoras al clima laboral y avances en salud ocupacional.

En términos de *desafíos* actitudinales, los expertos perciben cuatro temas que representan obstáculos a superar para fortalecer la GTH: primero, la posición poco importante que ocupa la Unidad de Personal en el organigrama, que hace que las unidades de personal participen poco en los procesos de decisión; tengan que responder a peticiones urgentes, diversas y desordenadas, y dediquen mucho tiempo a actividades no estratégicas. Segundo, la frecuente falta de capacidad de liderazgo y de apoyo a la GTH por parte de ministros, directores del sector y alta dirección pública. Tercero, la falta de actitud de servicio y de habilidades psicosociales y psicoemocionales de algunos empleados de la Unidad de Personal.

Cuarto, la mala actitud o falta de habilidades psicosociales que tienen algunos empleados de la Unidad de Personal. Varios expertos opinan que el trabajo en GTH requiere unas habilidades de servicio y una empatía especiales que no todos los empleados de las unidades de personal tienen.

#### **IV. Propuestas locales y generales para fortalecer la GTH**

Esta sección se concentra en responder a la pregunta tres que guió la investigación resumida en este capítulo: ¿Qué se podría hacer para fortalecer la GTH y permitir que juegue un rol más estratégico y que apoye mejor la misión del sector administrativo al que pertenece? Específicamente la idea es pensar qué se puede hacer para que la GTH cumpla mejor con los procesos operativos que realiza y, más aun, que sea un apoyo real en cada sector para la consecución de los objetivos estratégicos. Es decir que la GTH verdaderamente ayude a que los empleados del sector estén motivados al servicio público y al cumplimiento de la misión del sector; ayude a que tengan las herramientas y los conocimientos adecuados para realizar su labor; apoye los planes de contratación, y ayude a que los incentivos individuales y la misión del sector estén bien alineados.

En los conversatorios se les propuso a los jefes y empleados de las unidades de personal que pensarán en lo que harían para fortalecer la GTH si fueran ministros o jefes de su sector y si fueran el presidente de la República. Como se explicó en la sección 1 (Metodología), al analizar y codificar la conversación el trabajo se organizó en propuestas de cambio local y propuestas de cambio general que luego, en la segunda ronda de codificación, se subdividieron por su exigencia legal. Para presentarlas en esta sección, las propuestas de fortalecimiento se han dividido en dos tipos: las propuestas que implican cambios a la ley, y las que no lo hacen. A continuación se resumen.

##### **A. Propuestas de cambio que implican cambios a la ley**

Los cambios legales que los expertos en campo proponen como necesarios tienen que ver con tres tipos de leyes: las que rigen cada parte del ciclo de vida del empleado público; los cambios al arreglo legal para mejorar el desempeño de la CNSC, y los cambios a las leyes para hacer más efectiva la intervención de los órganos de control en la GTH.

Primero, las leyes que rigen cada parte del ciclo de vida del empleado público: el reclutamiento y la selección, la contratación, la compensación, la evaluación de desempeño y la desvinculación. Por ejemplo:

- Reformar el proceso de contratación para evitar distorsiones, devolverle la autonomía a las entidades en el tema de concursos, dejar de realizar procesos uniformes desde la CNSC o el DAFP, hacer procesos más acordes con las necesidades de cada entidad.
- Reformar la ley de carrera administrativa buscando mejorar los procesos de ascenso, dar mayor flexibilidad laboral y mejorar los procesos de formalización de las personas en provisionalidad y que son contratistas.

- Modificar la evaluación de desempeño, es decir que los jefes tengan incentivos para hacerla honestamente.
- Unificar la política salarial, como lo expresa uno de los participantes de los conversatorios: “En los temas de nómina, por ejemplo, debería haber un *software* que uno pudiera aplicar para todo mundo”.
- Darle más énfasis y más importancia al tema de la seguridad y salud en el trabajo.

En segundo lugar están los cambios al arreglo legal para mejorar el desempeño de la CNSC o para que se mejore la articulación entre esta y el DAFP. Por ejemplo:

- Unificar la política de talento humano para limar diferencias entre el DAFP y la CNSC.
- Hacer más eficiente la CNSC con el fin de acabar con los funcionarios en provisionalidad, dada la escasez de recursos y apoyo que esta recibe por parte del gobierno, dado que es un ente autónomo.
- Garantizar condiciones más equánimes en la distribución del presupuesto entre los ministerios.

En tercer lugar están los cambios a las leyes para hacer más efectiva la intervención de los órganos de control en la GTH. Por ejemplo:

- Cambiar el papel distorsionante que juegan las entidades de control y el sistema judicial.
- Eliminar las entidades de control.
- Realizar un proceso de control más objetivo y acorde con las condiciones reales de las entidades.
- Crear una serie de mecanismos para darle autonomía al jefe de GTH y superar la “tramiología” (participante de los grupos focales con expertos, agosto 2 del 2013).

Los tres tipos de cambios legales son importantes para la buena GTH. Es decir, (1) acordar reglas y normas que en los diferentes puntos del ciclo de vida del empleado público alineen los incentivos individuales con los de la organización; (2) tener buenos recursos e incentivos para que funcionen y se articulen bien las organizaciones de las que depende la GTH (CNSC, DAFP, ESAP, Ministerio de Hacienda), y (3) hacer una intervención efectiva de los órganos de control en la GTH.

## B. Propuestas de cambio que no implican cambios a la ley

En los conversatorios se hicieron tres tipos de propuestas para fortalecer la GTH que no implican cambios a la ley. El primer tipo son las intervenciones que puede hacer el DAFP, el presidente de la República o la alta dirección del sector y que tendrían previsiblemente un efecto en la propia Unidad de Personal. Por ejemplo:

- Que el DAFP apoye a las unidades de personal para conseguir el apoyo de las directivas. Esto se podría lograr convocando reuniones en las que se exprese la importancia de

la GTH en cada entidad, dado que en muchas ocasiones tienen más credibilidad actores externos a la entidad.

- Que el ministro o jefe del sector sitúe la Unidad de Personal en el nivel directivo, y que el jefe de la unidad forme parte del Comité Directivo. En otras palabras, volver la GTH en la mano derecha o un actor clave del nominador, el jefe, director o ministro que dirija la entidad.
- Que el ministro o jefe de sector asegure para la Unidad de Personal el presupuesto suficiente y empleados talentosos, con perfiles y habilidades adecuadas, que la fortalezcan.
- Fomentar la formación de los empleados de GTH en habilidades técnicas y psicosociales.
- Cambiar el nombre de la Unidad de Personal a “Liderazgo del Talento Humano” para “darle la connotación de que nosotros no gestionamos gente. Nosotros lideramos gente. Trabajamos para la gente. Por el activo más importante que tienen las instituciones” (participante en grupos focales con expertos, agosto 2 del 2013).
- Que el presidente use el resultado de esta investigación para justificar una verdadera reforma a la GTH.

El segundo tipo de propuestas son las intervenciones que pueden hacer el DAFP o el presidente de la República para tener un efecto sobre la alta dirección del sector. Por ejemplo:

- Involucrar contundentemente a las directivas del sector en la GTH en la tarea de desarrollar buenos servidores públicos, es decir que los directivos de los sectores tengan claro que parte de su rol es desarrollar a los servidores públicos y que al apoyarse en la GTH para hacerlo, van a lograr mejor sus objetivos misionales.
- Entrenar a los directivos para que mejoren sus habilidades emocionales y sociales y puedan liderar mejor a las personas de su sector a estar más motivados respecto de la misión del sector.
- Formar y entrenar a los empleados de la GTH en habilidades psicosociales y de liderazgo para cumplir mejor su rol.
- Fomentar una relación cercana entre la alta dirección y la GTH para que esta última asuma una función de liderazgo estratégico en los sectores y ayude a fortalecer la vocación al servicio público de los empleados del Estado.

El tercer tipo de propuestas, son las intervenciones que pueden hacer la Unidad de Personal o el presidente de la República para mejorar la motivación y las herramientas de los empleados del sector buscando que contribuyan más a avanzar hacia la misión del sector. Por ejemplo:

- Sin salirse de la norma, convertir la evaluación de desempeño en un diagnóstico de necesidades de capacitación de los funcionarios, más que en un insumo para ascensos, etcétera.
- Formar y entrenar a los empleados públicos en habilidades psicosociales y de liderazgo para ser mejores servidores públicos.
- Que el presidente insista y dé apoyo para formar a los servidores públicos. En este caso con más servidores a través de escuelas de Gobierno.

- Que el presidente de la República, el DAFP, la alta dirección de los sectores y la Unidad de Personal exalten la vocación de servicio de los empleados del sector público.

El hecho de que los tres tipos de propuestas presentados aquí no impliquen cambios legales no necesariamente los hace fáciles de implementar, porque en muchos casos implican incentivar conductas por parte del presidente de la República, el DAFP, las altas directivas de los sectores y las unidades de GTH, que hoy no se observan. Implicaría el trabajo de incentivar, capacitar y comunicar un trabajo de liderazgo en una serie de actores clave a quienes se les debe cambiar la percepción y el comportamiento. Entonces, la pregunta relevante es: ¿Quién puede y debe asumir el liderazgo para que cambie la actitud de las altas directivas de los sectores, sin que cambie la ley, la compensación, etcétera? Esta es una pregunta sobre la que este documento abre la reflexión y que se discute más a fondo en las conclusiones.

## V. Conclusiones

Este apartado presenta el “diagnóstico desde adentro” del estado actual de la GTH en las organizaciones públicas en Colombia. Las tres preguntas que guiaron la investigación y que el capítulo sintetiza y analiza fueron: (1) ¿Con qué recursos materiales y talento humano cuentan las unidades de personal de las entidades públicas colombianas para llevar a cabo su labor? (2) ¿Cuáles son los retos y las oportunidades que enfrentan actualmente las unidades de personal en las organizaciones públicas cabeza de sector? y (3) ¿Qué se podría hacer para fortalecer la GTH y permitir que juegue un rol más estratégico y que apoye mejor la misión del sector administrativo al que pertenece? Para responderlas se diseñó una metodología cualitativa basada en grupos focales y entrevistas semiestructuradas con un enfoque apreciativo y participativo. Es decir que las preguntas se respondieron promoviendo la construcción colectiva de conocimiento de los expertos en campo: jefes y empleados de las unidades de GTH de las entidades cabeza de sector de los 24 sectores administrativos de Colombia.

Al responder a la primera pregunta, la foto de la Unidad de Personal promedio en términos de recursos humanos y materiales nos muestra una unidad con recursos moderados: está en el tercer nivel organizacional; es un área de apoyo a cargo de la Secretaría General o de la Dirección Administrativa; no se encuentra subdividida en áreas y cumple con las siguientes funciones: administración de personal, nómina, bienestar, incentivos, capacitación, salud ocupacional, certificaciones y jurídica. Cuenta con un empleado por cada 28 empleados en el sector (máx. 52, min. 14), tiene 3% de profesionales, 20% de técnicos y 23% asistenciales. El clima interno de la unidad es favorable (o excelente) y el trabajo del equipo de GTH es bueno (o excelente). Logra el 78% del presupuesto que solicita (máx. 100%, min. 6%) y la labor de la GTH se evalúa por evaluación de desempeño o indicadores de gestión. Como última característica, en el sector promedio hay más funcionarios de planta que provisionales, más provisionales que contratistas y más contratistas que de libre nombramiento y remoción.

Un tema que llama la atención en las tablas que se crearon para categorizar la unidad promedio es la amplitud del rango de variación de ciertas variables entre unidades de GTH, por ejemplo el hecho de que cinco unidades logren asegurar el 100% del presupuesto

que piden, mientras que una unidad logra apenas el 6% del presupuesto que pide. Dada la imposibilidad de hacer un análisis cuantitativo, se compararon las cinco unidades más exitosas con las menos exitosas. Una diferencia grande entre ambos extremos de éxito presupuestal se encuentra en el nivel organizacional y el sitio del organigrama en el que está ubicada la Unidad de Personal. Las cinco unidades exitosas, presupuestalmente hablando, están en el primer o segundo nivel de la organización y son una Dirección o una Subdirección que depende de la Secretaría General, mientras que la unidad menos exitosa presupuestalmente hablando pertenece al sexto nivel organizacional y es un área de apoyo. Las otras dos variables, que en apariencia podrían tener que ver con el éxito presupuestal, son el porcentaje de profesionales en la Unidad de Personal y el porcentaje de empleados de planta en el sector. Las cinco unidades que logran el 100% del presupuesto tienen en promedio más del 50% de profesionales en la Unidad de Personal, mientras que la unidad que logra el 6% reporta tener 23% de profesionales. En los sectores de las cinco unidades más exitosas hay más de 35% de empleados de planta (y en algunos casos muy cerca del 100%), mientras la Unidad de Personal menos exitosa reporta que en su sector hay 12% de empleados de planta. Esto hace pensar que la profesionalización de la Unidad de Personal ayuda a asegurar el presupuesto necesario. Así mismo, los sectores que tienen más empleados de planta logran seguramente más recursos para capacitaciones y otras actividades que por ley pueden solo dedicarse a funcionarios de planta.

Curiosamente, ciertas variables que podría especularse están relacionadas con el éxito presupuestal, tales como poder humano (número de empleados del sector por cada empleado de la Unidad de Personal), clima interno y calidad del trabajo de equipo en la Unidad de Personal, no parecen, a simple vista, ser diferentes sistemáticamente entre las unidades de personal exitosas y la menos exitosa. Tampoco la libertad con la que se ejerce el presupuesto parece estar relacionada con el éxito presupuestal, porque tanto la unidad menos exitosa como las más exitosas, exceptuando una de ellas, reportan tener poca libertad y ejecutar el presupuesto con base en planes y leyes.

Al responder a la segunda pregunta y caracterizar los retos y las fortalezas legales y actitudinales que enfrenta la GTH, emergen las siguientes fotos: la GTH hoy, en la mayoría de los sectores, cumple satisfactoriamente con los varios temas operativos importantes que tiene asignados y, sin embargo, no cumple igualmente bien con todos los temas operativos, ni parece estar jugando un rol estratégico en sus entidades. En Colombia se cuenta con un nivel de desarrollo y sofisticación en la GTH que permite que la compensación, el pago de beneficios, la gestión de vacaciones y la emisión de certificados se logren de manera efectiva en toda la administración. Las unidades de GTH tienen aparentemente el talento, el presupuesto y la claridad para realizar estas labores incluso de forma impecable. Pero no parecen tener el tiempo ni los recursos suficientes para cumplir cabalmente con el mandato de capacitar a los empleados del sector, ni de garantizar la salud ocupacional. Tampoco logran, en general, jugar el rol de apoyar a la alta dirección en la consecución de los objetivos estratégicos y el avance de la misión del sector.

Las unidades de personal declaran que quieren tener un papel estratégico en sus sectores: quieren ayudar a que los empleados del sector estén motivados al servicio público y al cumplimiento de la misión del sector; quieren colaborar para que los empleados tengan las herramientas y los conocimientos adecuados para realizar su labor; quieren estar involucrados en las decisiones estratégicas, apoyar los planes de contratación y ayudar a que los

incentivos individuales estén bien alineados con la misión del sector. Sin embargo, la fuerza y capacidad que tienen las unidades de GTH para jugar ese rol están disminuidas por el tiempo y los recursos que gastan en responder demandas y auditorías de los órganos de control, por la legislación ineficiente y contradictoria que rige cada etapa del ciclo de vida del empleado público, y por la confusión y el trabajo adicional que les genera la mala articulación y la falta de coordinación entre el DAFF, la CNSC y el Ministerio de Hacienda. Con mucha frecuencia, además, las altas directivas de los sectores no tienen el tiempo, la voluntad o la visión para usar la GTH como una herramienta clave en el progreso de la misión del sector. Más bien, las directivas presionan a la Unidad de Personal de diferentes maneras y le piden que cumpla las normas mínimamente, generándole mala reputación a la unidad.

Hay algo muy importante de resaltar, y es que el panorama complejo que enfrentan las unidades de personal en términos legales y actitudinales es semejante para todas. Sin embargo, algunas unidades “se las arreglan” mejor para tener una relación más cercana con la alta dirección, jugar un rol más estratégico, hacer alianzas para tener más y mejores recursos, generar mejor clima en su sector, ser más exitosas tanto en las labores operativas como en las misionales. ¿Qué hay detrás de estos ejemplos luminosos? Lo que expresan los expertos en los conversatorios, cuando explican uno de estos ejemplos es, en algunos casos, que el ministro de turno tuvo una actitud diferente, que le interesaban más que a sus predecesores las personas del sector, que tenía la habilidad de inspirar a la gente, que tenía capacidad de visión y liderazgo. En otros casos, ven los casos de éxito como el resultado de una intervención certera del DAFF, que cambió la actitud de la alta dirección del sector. El tercer tipo de explicación que salió a flote en los conversatorios es que la proactividad y capacidad de liderazgo de la Unidad de Personal (que realiza estudios, busca datos, logra alianzas para aumentar sus recursos) también le permite generar una relación cercana de apoyo entre la unidad y las altas directivas que potencia el rol de la GTH.

En la caracterización de las propuestas de cambio para fortalecer la GTH —la respuesta a la tercera pregunta— se lee una situación parecida. Los expertos en campo identifican una serie de cambios constitucionales y legales que fortalecerían la GTH. A la vez también identifican cambios en la actitud y disposición de las directivas, y cambios en los recursos y la actitud de las unidades de personal que le permitirían a la unidad tener un papel estratégico.

Es claro que existen varias formas diferentes de fortalecer la GTH: desde cambios legales hasta cambios que puede iniciar sola la Unidad de Personal si tiene la claridad, la voluntad y algunas habilidades para hacerlos. Y para decir por cual camino irse, si lo que se quiere es fortalecer la capacidad de la GTH de ser una herramienta estratégica, se debe hacer un análisis juicioso de cuál es la mejor forma de proceder y cuáles son los términos del intercambio, lo que se gana y lo que se pierde entre diferentes alternativas.

Vale la pena destacar una cosa más: un elemento importante en los ejemplos de éxito parece ser una especie de alianza colaborativa entre el DAFF, la Unidad de Personal y una parte de la alta dirección del sector. ¿Quién está interesado y puede asumir el liderazgo para generar semejante alianza? Es una pregunta sobre la que se debe reflexionar. En primera instancia pareciera que son las unidades de GTH y quizá también el DAFF las partes más interesadas en que se construyan estas alianzas en cada sector. ¿Qué herramientas pueden ayudarlos? Estas preguntas guiarán el siguiente paso de la investigación de la que surge este capítulo.

## Bibliografía

- CAREAGA, M. (2013a). *Informe de diagnóstico visiones de expertos proyecto Colciencias talento humano*. Bogotá: Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.
- CAREAGA, M. *et al.* (2013b). *Conversatorios con expertos*. Bogotá: Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.
- DENHARDT, R. B. *et al.* (2009). *Managing Human Behavior in Public and Nonprofit Organizations*. Sage: London
- GHAYE, T. *et al.* (2008, november). Participatory and Appreciative Action and Reflection (PAAR) – Democratizing Reflective Practices. *Reflective Practice*, 9(4), 361-397.

## Capítulo 4

# **Voces y vivencias: la gestión del talento humano vista desde adentro de las organizaciones públicas colombianas**

Sonia M. Ospina Bossi  
Amparo Hofmann-Pinilla

## **Introducción**

Este capítulo tiene por objeto profundizar en la comprensión de la situación del talento humano en el sector público colombiano, visto desde la perspectiva de quienes participan en tal actividad de manera cotidiana. También presenta, sin demasiada intermediación interpretativa, puntos de vista y recomendaciones de un grupo de estos actores (a partir de las sinergias generadas durante las conversaciones en el taller participativo) para mejorar la gestión del talento humano (GTH) en sus organizaciones y en el conjunto del sector público.

En el capítulo 3 de esta publicación, Maite Careaga presenta un análisis de las visiones y expectativas de los actores involucrados en la implementación de la GTH en el sector público colombiano, considerados expertos, dada su experiencia inmediata y conocimiento vivencial con la realidad estudiada. El presente capítulo vuelve sobre tal perspectiva, documentada unos meses más tarde. En esta ocasión esta perspectiva está mediada por las reacciones de un grupo de dichos expertos frente a la presentación de los resultados de la investigación en el seminario de lanzamiento del “Proyecto Colciencias Talento Humano” de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. Durante la misma jornada, este grupo formó parte del taller participativo fundamentado en los hallazgos de la primera fase de recolección de datos. El taller se diseñó para profundizar sobre estos hallazgos y recibir retroalimentación en un nuevo ciclo de acercamiento a los expertos<sup>1</sup>.

Los objetivos formales que guiaron el diseño y desarrollo del taller fueron los siguientes: (1) crear un espacio de reflexión para que los jefes de las unidades de personal (UDP) y otros funcionarios del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) pudieran expresar sus reacciones a la información recibida durante las presentaciones del informe de investigación en el seminario; (2) recoger insumos de estos actores para profundizar en los resultados de la primera fase del estudio; y (3) estimular una conversación que permitiera identificar eventuales lineamientos de política y obstáculos para su implantación, vistos desde la perspectiva de los expertos. Dada esta combinación de objetivos, el diseño del taller incluyó diversas tecnologías dialógicas y participativas que permitieron a un grupo de

1 Agradecemos la valiosa colaboración de Paola Caro, asistente de investigación de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, durante la organización del taller y la sistematización y el análisis de las narrativas.

24 participantes —jefes de UDP y funcionarios de entidades públicas<sup>2</sup>— aplicar su conocimiento y experiencia para expresar y compartir reacciones, preguntas y sugerencias sobre los diagnósticos presentados en el seminario.

El presente capítulo busca posicionar la experiencia subjetiva de un grupo de “dolientes” de la gestión pública del talento humano a un nivel de abstracción que está unos grados por encima de la vivencia inmediata de los participantes del taller. No pretende con ello generalizar sobre el estado real de la GTH en el sector público en Colombia, ni sobre la manera como esta gestión es vivida por la mayoría de los funcionarios en los diversos niveles del sistema. Las voces de los 24 integrantes del taller no son necesariamente representativas del área ni provienen de “sujetos” seleccionados con técnicas científicas de muestreo respecto de la población de funcionarios involucrados en la GTH.

Sin embargo, estas voces y las conclusiones del análisis sistemático de las narrativas que las enmarcan, ofrecen una ventana desde la cual abordar la comprensión de esta realidad. Así es posible hacerlo con la empatía que surge al escuchar la perspectiva intersubjetiva de un grupo de personas de carne y hueso, quienes viven todos los días los “ires y venires”, las “vueltas y revueltas” asociadas con las actividades para avanzar en esta área de la gestión pública.

## I. Metodología

La decisión de incluir la perspectiva de estos expertos y generar a partir de ella una narrativa cuyo significado ofrece la entrada a su mundo, no es gratuita. Se trata de un ejercicio científico-social basado en una teoría sociológica del conocimiento y de la realidad. Esta propone que el mundo social es mediado y construido a partir de la experiencia de los individuos y de sus interacciones en un proceso de cocreación y renegociación de presupuestos, expectativas y modelos mentales que le permitirán al individuo comportarse de manera consistente con el orden social establecido (Crotty, 1998; Schwartz-Shea y Yanow, 2010). De ahí la importancia de emplear métodos de investigación que indaguen acerca de los fenómenos sociales “desde adentro”, en contraste de los que indagan “desde fuera” (Everett y Louis, 1981; Ospina y Uhl-Bien, 2012).

Por ello, una aproximación más subjetiva al mundo real de la GTH en el sector público colombiano busca complementar y completar los conocimientos desarrollados a partir de los datos recogidos desde fuera de esta realidad intersubjetiva (como ocurre en la mayoría de capítulos de este libro). Esta posición filosófica es consistente con los objetivos de capturar la “voz” de los expertos como evidencia del conocimiento vivencial respecto de la temática objeto de estudio. En las secciones que siguen se describen tanto los presupuestos teóricos del abordaje en cuestión, como las decisiones tomadas para la recolección y el análisis de las narrativas.

2 Participaron 12 funcionarios del DAFP y funcionarios de varias unidades del sector público incluidas la Oficina de Dermatología (dos participantes), la ESAP (dos), la Imprenta Nacional (dos), el Ministerio de Salud y Protección Social (dos), los Parques Nacionales (uno) y la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales UGPD (un funcionario).

## A. Presupuestos teóricos del abordaje participativo y del método de indagación apreciativa

Para utilizar el taller como fuente de aproximación a la voz de los expertos, en su diseño se combinaron presupuestos de un enfoque de investigación participativa (Reason, 1994; Chambers, 2002) con el modelo de indagación apreciativa (*appreciative inquiry*) (Bushe, 2013).

El abordaje participativo considera que los involucrados tradicionalmente como “objetos” de la investigación —en particular si es una investigación que ofrece recomendaciones— deben ser considerados “sujetos”. Como tal, son actores clave en el proceso de analizar y entender su propia experiencia y realidad. Las personas inmersas en la práctica son los verdaderos expertos y mejores conocedores de sus necesidades y desafíos; de ahí que su participación sea fundamental.

El método de indagación apreciativa (*appreciative inquiry*) incorpora estos presupuestos pero va más allá: en lugar de enfocarse en las deficiencias o carencias, incentiva la producción de ideas, historias e imágenes positivas para generar posibilidades de reflexión, acción y cambio, sin obstaculizar por ello la emergencia del pensamiento crítico.

A partir de los procesos participativos y apreciativos, el grupo reflexiona sobre un tema en particular y formula conclusiones basadas en el diálogo y los intercambios de perspectivas. El abordaje permite sistematizar experiencias y generar nuevos conocimientos colectivos basados en la práctica.

## B. Técnicas para capturar la experiencia de los participantes (recolección de las narrativas)

Los presupuestos teóricos fueron traducidos en técnicas dialógicas para generar narrativas asociadas con la tradición del “aprendizaje para la acción” (*action learning*) y de la “ciencia para la acción” (*action science*) (Argyris, Putnam y Smith, 1985). De acuerdo con los principios de esta tradición, cada individuo aporta sus experiencias individuales y, al tiempo, escucha y aprende de las de otros. La experiencia individual representa una herramienta clave tanto en el proceso de aprendizaje como en la generación de ideas colectivas y conocimiento basado en la práctica. El aporte entre pares (*peer to peer learning*) es parte del proceso de generación de conocimiento. En particular, en el taller se usaron tres técnicas, en el siguiente orden: “Explorador visual” (*visual explorer*), “Café mundial” (*world café*) y ejercicio personal “Mensaje en línea directa”<sup>3</sup>.

El “Explorador visual” es el conjunto de imágenes puestas a disposición de los participantes para seleccionar una, en respuesta a una pregunta. Cada participante comparte con el grupo la imagen y su sentido. Algunas investigaciones demuestran el poder de las imágenes y los objetos puestos en medio del grupo para estimular el pensamiento creativo y el diálogo sobre temas complejos. Durante el taller, los participantes escogieron una imagen que representara sus reacciones a las ideas escuchadas en el seminario de socialización de la primera etapa de la investigación. La técnica sirvió para romper el hielo y facilitar el

3 Para una aplicación contemporánea de aprendizaje para la acción, véase Ospina, El Hadidy y Hofmann-Pinilla (2008). Holman, Devane y Cadi (2007) ofrecen una descripción comprensiva de técnicas dialógicas.

diálogo. Más importante aun, estimuló procesos de pensamiento creativo apelando a la intuición y a los significados simbólicos —y en el grupo que nos ocupa, al humor— más que a la razón y al pensamiento lineal, para sentar las bases de la jornada. La actividad duró una hora.

El “Café mundial” permite recoger el conocimiento y la sabiduría colectiva de un grupo numeroso, al tiempo que les ofrece a sus miembros oportunidades un poco más íntimas de diálogo. Para facilitar el proceso, se crea un “ambiente de café”, en el que los participantes —divididos en grupos pequeños— discuten simultáneamente un tema particular. La rotación de cada uno por diversas mesas promueve el flujo de información en grupos manejables. Un facilitador anclado en cada mesa invita al diálogo y ofrece la relatoría sobre las conclusiones del grupo anterior, para profundizar la reflexión. El “Café mundial” representó la actividad central del taller, con una duración de dos horas. Previamente, con ayuda del equipo de investigación, se escogieron cinco grandes temas y se formuló una pregunta para propiciar la discusión de cada mesa. Se crearon cinco mesas con facilitadores y relatores. Cada discusión duró media hora y los participantes tuvieron la oportunidad de participar en dos mesas-temas de discusión. Las conversaciones en cada mesa y en las discusiones generales fueron documentadas por relatores entrenados con anterioridad.

Por último, el ejercicio “Mensaje en línea directa” buscó estimular la retroalimentación personal, directa y honesta de los participantes sobre los temas abordados en las conversaciones de la tarde, para formular recomendaciones de acción. Esta fue la actividad conclusiva del taller, con duración de una hora. Se invitó a los participantes a imaginar que podían tener “línea directa” con actores clave en la definición de políticas sobre talento humano, y a presentar recomendaciones concretas por escrito. Los mensajes iban dirigidos al presidente de la República, a las directivas del DAFP, al jefe cabeza de su sector (ministro, director o jefe) y al equipo de investigación de la Universidad de los Andes. Tales recomendaciones fueron expuestas sobre la pared, en espacios creados de antemano (a manera de mural), y los participantes reaccionaron en plenaria frente a los temas o las ideas que les sorprendieran.

### C. Análisis de las narrativas

Relatores entrenados tomaron atenta nota de las conversaciones para la codificación posterior. Las plenarios también se grabaron y transcribieron. El análisis siguió los cánones tradicionales de la metodología cualitativa de investigación, utilizando un procedimiento inductivo. Las transcripciones fueron organizadas por sesión, y para cada *corpus* se realizaron varias lecturas del documento, seguidas por la codificación interpretativa del texto, la clasificación de los códigos en categorías más amplias y la interpretación de las ideas emergentes en relación con la información presentada en el seminario y en los documentos de la investigación.

En la siguiente sección se ilustran los patrones alrededor de los temas emergentes con la voz de participantes selectos como representativos del grupo. En algunos casos se incluyen opiniones particulares, por su pertinencia, y en tales casos se especifica en el texto.

## II. Resultados y discusión

Los resultados del análisis se presentan en tres secciones que recogen los aspectos más relevantes de las tres grandes conversaciones generadas en el taller.

### A. Funcionarios públicos críticos y realistas, pero optimistas y plenos de esperanza

La primera actividad del taller consistió en escoger una imagen que expresara el contenido-idea para compartirla con el grupo, con base en la siguiente pregunta guía:

Piense en lo que usted escuchó esta mañana durante el seminario en relación con su trabajo y sobre lo que usted sabe del tema. ¿Qué idea le llamó la atención, ya sea porque confirma algo importante de su experiencia o porque choca con esa experiencia?

Las imágenes seleccionadas por los participantes durante esta primera actividad fueron: Mujer de perfil que mira una fotografía. Manos que tienen pañoletas rojas y están entrelazadas. Manos que tocan la corteza de un árbol. Manos que sostienen un pájaro. Fichas de un rompecabezas. Mujer que toca el violonchelo. Manos en una tela roja. Manos de un artesano que hace cerámica. Árboles con un fondo blanco. Esquiadores. Vitral de colores que sirve como portal a un paisaje. Crayolas de colores. Grupo numeroso de personas. Manos abiertas. Paloma en vuelo. Una mano que pide la palabra. Niña que salta. Dos camellos. Canoa en la que varias personas reman hacia el mismo lado. Muralla larga que muestra un camino.

Con la ayuda de las imágenes, los participantes expresaron sus reacciones a las ideas que escucharon en el seminario de la mañana, y al compartirlas en grupos pequeños y en plenaria, se generaron ricas narrativas sobre sus experiencias.

Un tema recurrente fue la pertinencia de realizar un proyecto de investigación centrado en la política de la GTH en Colombia. Los participantes manifestaron las siguientes expectativas frente a esta idea: (1) representa “una luz de esperanza” (participante del taller, 22 de octubre del 2013)<sup>4</sup>; para retomar el tema de la GTH en Colombia y tener mejor información sobre este; (2) puede ayudar a que la GTH en Colombia tenga la importancia que merece, ocupe posiciones estratégicas y sea actor clave en los procesos de negociación, toma de decisiones y administración de los recursos humanos; y (3) el involucramiento de la academia en este tema es clave para la formación y el desarrollo profesional de los servidores públicos.

Frente a la socialización de los resultados de la primera etapa del proyecto surgieron dos reacciones sustantivas: (1) se recalcó la importancia de los valores de la GTH y el papel articulador del liderazgo, y (2) se señalaron las problemáticas asociadas con la naturaleza y el papel de la GTH en el sector público en Colombia.

4 Para evitar redundancias en el resto del documento, se asume que cualquier frase presentada entre comillas incluye las palabras textuales (*verbatim*) de un participante del taller.

## 1. Importancia de los valores de la GTH y el papel articulador del liderazgo

Muchos de los participantes enfatizaron en el papel generador de *valores* para una efectiva GTH. Entre estos se encuentran los siguientes: “dignificar al servidor público”, “construir colectivamente”, “capacidad de aprender y desaprender”, “estar libre de prejuicios”. Otras palabras asociadas con la narrativa del deber ser de la GTH son: “trabajo en equipo”, “ánimo”, “creatividad”, “innovación”, “confianza”, “respeto”, “sinergia”, “dedicación”, “compromiso”, “pureza”, “tranquilidad”, “libertad” y “ética organizacional”. Algunos mencionaron problemas, como por ejemplo la tendencia a competir como freno a la colaboración, “competencia... muchas veces desleal”, y la “falta de sentido de pertenencia de lo público y de la institucionalidad”.

Varios participantes aludieron al multiculturalismo en Colombia, y destacaron “las diferencias y la diversidad cultural entre los colombianos”. Algunos cuestionaron la falta de diversidad regional en las entidades públicas. Otros señalaron la necesidad de apreciar las diferencias y usarlas constructivamente: “Aunque las diferencias son lo que en la mayor parte de las entidades nos hace discutir y pelear, también nos permiten ser ricos en diferentes posiciones, en diferentes ideales y en diferentes maneras de crear las cosas”.

El tema del liderazgo surgió como valor y práctica articuladora de la GTH: “Si cuentas con una persona que sabe liderar el grupo, ese grupo camina solo. Porque le has inyectado [a sus integrantes] valores, actitudes, le has creado esperanza, expectativa y ánimo de hacer juntos para lograr algo muy grande para todos” manifestó uno de los participantes. Algunos mencionaron desafíos de liderazgo, como por ejemplo: “El Estado tiene gente técnicamente muy buena pero gerencialmente muy débil. La gente no sabe qué es ser jefe, la gente no sabe qué es ser líder”. Así mismo, al discutir las carencias actuales, alguien indicó: “No conozco forma diferente de liderar un equipo que reunirme con él, darle líneas, hacerle seguimiento, retroalimentarlo, ayudarlo, apoyarlo para llegar a la meta”. Se resaltó la necesidad del “liderazgo personal, del equipo, que pueda tener impacto hacia fuera, no solo en la entidad”. Hubo quienes hicieron referencia al liderazgo del jefe de Talento Humano, y otros a los directores de las organizaciones públicas en su relación con la GTH.

## 2. Problemáticas asociadas con la naturaleza y el papel de la GTH en el sector público en Colombia

Las conversaciones articularon problemas asociados con la percepción negativa del papel de la GTH, con las funciones y competencias de las unidades, la normatividad y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos.

Sobre el *papel de la GTH*, el problema se diagnosticó como falta de posicionamiento: “El área de Talento Humano es la cenicienta de todas las entidades”. Varios señalaron la necesidad de posicionar estas unidades en el nivel directivo, argumentando que “pocas veces tiene uno acceso a las directivas, a exponer esos temas”. Otras sugerencias se encaminaron a que las UDP se salgan de la rutina e innoven, se hagan indispensables en temas específicos y evidencien el impacto de su labor. Alguien señaló el papel estratégico del DAFF para lograr un mejor posicionamiento: “La Función Pública es la que avala los proyectos de estructuración de la entidad. Y nunca desde Función Pública se ha dicho que Gestión Humana no puede ser el pilar de apoyo... Gestión Humana tiene que ser del pilar estratégico de las entidades”.

Con respecto a las *funciones y competencias* de las unidades responsables de la GTH, se destacó la necesidad de desarrollar —entre los servidores públicos— competencias técnicas y humanas, y se propuso, por ejemplo, sacar Nómina de la UDP: porque esta es una función operativa, monótona, y consume tiempo que podría dedicarse a otras actividades más acordes con la administración de los recursos humanos.

En materia de *normatividad*, los participantes percibieron brechas amplias entre la teoría y la práctica de la GTH. Varios señalaron que las leyes son obsoletas e impiden generar un ambiente organizacional efectivo y sano: “La norma genera una diferencia odiosa [...] entre las personas de contrato y las personas de planta [...]. Uno no puede formar cultura organizacional o clima organizacional manteniendo esa diferencia”. Al referirse a una distinción presentada en el seminario, otra persona concluyó: “A pesar de que las normas tienden hacia lo gerencial, operativamente estamos en el burocrático”. Para ilustrar esta paradoja alguien más anotó: “La Función Pública se demora en emitir las resoluciones o los conceptos en el sentido de la carrera administrativa. Y entonces los puestos quedan vacantes mucho tiempo”. Las implicaciones del contenido de las normas serán retomadas en profundidad más adelante.

Fue evidente la preocupación generalizada de los participantes sobre *la evaluación del desempeño* como actividad clave de la GTH. Aspiran a convertirla en herramienta efectiva de gestión y de retroalimentación sobre la labor de los servidores públicos. La evaluación del funcionario público debe ser instrumento eficaz —alineado con la estrategia de cada entidad— que mida cómo ese funcionario contribuye al cumplimiento de la misión de dicha entidad. Sin embargo, esto no ocurre en la actualidad.

Otro tema recurrente en la conversación inicial fue la urgencia de mejorar la articulación entre el DAFP y la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). Al respecto, se plantearon varias recomendaciones: definir las funciones de cada entidad para evitar la duplicación de roles; reducir la “tramitología”, “las trabas administrativas”, y los problemas de concurso y contratación resultantes de la poca comunicación entre ambas entidades; y empoderar y modernizar la línea de pensamiento de función pública en el tema de gestión de recursos humanos.

## **B. Posicionamiento estratégico de la GTH en el sector público: oportunidades y desafíos**

La conversación central del taller se organizó alrededor de cinco preguntas sobre cinco temas, respectivamente, para profundizar en los hallazgos de los conversatorios realizados meses atrás. Los temas son: (1) coordinación de responsabilidades para una política nacional del talento humano; (2) posicionamiento estratégico de la Unidad de Personal (UDP); (3) liderazgo de la dirección para posicionar la UDP como herramienta estratégica; (4) el jefe de la UDP como actor empoderado para avanzar hacia una agenda estratégica; y (5) valoración de los funcionarios públicos. En seguida analizaremos en detalle cada uno de dichos temas, partiendo de la “pregunta guía” en cada caso.

### *1. Coordinación de responsabilidades para una política nacional del talento humano*

Pregunta guía: Asumiendo que las funciones constitucionales de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) no se pueden cambiar, ¿qué se podría hacer en concreto, desde sus organiza-

ciones, para mejorar la articulación entre esta entidad y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) para favorecer los procesos de GTH?

Al responder a esta pregunta, los participantes expresaron preocupación en torno de tres grandes tensiones<sup>5</sup>: (1) la posible desarticulación entre las dos entidades; (2) la viabilidad de resolver el problema de la desarticulación sin cambiar el arreglo institucional actual, y (3) generar propuestas concretas sin cambiar la institucionalidad, en respuesta a problemas relacionados con las funciones que cada institución cumple.

a. ¿EXISTE DESARTICULACIÓN? PERSPECTIVAS DIFERENTES DESDE POSICIONES DIFERENTES

Frente a esta pregunta emergieron posiciones que muestran visiones diferentes de los representantes del DAFP y sus entidades clientes, y de la CNSC. Estas son:

- *Ya hay articulación, pero se puede mejorar.* Varios representantes del DAFP y un representante de una entidad cliente consideraron que existe articulación, pero que esta debe ser fortalecida. Mencionaron tanto convenios formales entre las dos instituciones, como trabajos que se vienen desarrollando conjuntamente. Claro está, siempre hay campo para mejorar. Por ejemplo, tal articulación podría fortalecer la coordinación de los procesos e instrumentos de la evaluación del desempeño, pues la política se desarrolla en el DAFP pero los instrumentos se generan y usan en la CNSC. Desde esta perspectiva, lo fundamental es fortalecer la Comisión como tal, para que desarrolle mejor su trabajo. Como ejemplo de problemas existentes, varios participantes mencionaron el tema de los costos asociados con los concursos y la necesidad de una estandarización desde la función pública (temas que serán desarrollados más adelante). Por último, algunos afirmaron que el problema no es solo de capacidad, sino que es una “problemática generalizada”, dada la complejidad del sistema general de carreras bajo la responsabilidad de la Comisión. En particular, se habló sobre la existencia paralela de sistemas específicos y sistemas especiales de carrera; del nivel de politización, y de las decisiones jurisprudenciales que sientan precedentes para decisiones futuras. Estos factores complican la administración de los procesos, independientemente de la capacidad de cada entidad.
- *No hay articulación, y si la hay, no se ve.* Varios representantes de entidades clientes de ambas instituciones consideraron que hay desarticulación y esto perjudica la administración pública: “[...] hay una desarticulación total [...] cuando tienes que recurrir a ellos para solicitarles algún trámite, empiezas a encontrar obstáculos y hay una disonancia entre la posición de un organismo y el otro. [...] Los clientes no percibimos esa supuesta sinergia y si vemos que están cada uno por su lado, cada loro en su estaca”.

Según este asistente, el problema es de diseño institucional:

Por una parte, Función Pública tiene todo el tema del talento humano, manual de funciones, estructura organizacional, pero la CNSC es la que vigila la carrera, y la carrera es el eje funda-

5 La presentación de las tensiones refleja un orden lógico-analítico diferente al de su exposición por medio de ejemplos concretos durante la conversación.

mental de la administración pública; pero van por vías diferentes. ¿Cómo serán [las contradicciones] entre las entidades, que pedimos concepto a la Comisión y concepto a Función Pública!

Otros mencionaron la ausencia de espacios en los que la CNSC trabaje con el DAFP. Y hubo preguntas recurrentes: ¿Por qué no hay un delegado de la Comisión en este taller? ¿Por qué el trabajo articulado que se ve entre el DAFP y la ESAP en relación con eventos y la creación de instrumentos no se observa entre la Comisión y estas dos organizaciones?

Un funcionario de una entidad cliente señaló que la desarticulación tiene consecuencias reales para las entidades: los funcionarios de las UDP no contribuyen a desarrollar la visión estratégica del talento humano porque dedican tiempo a resolver las contradicciones de los dos órganos rectores frente a la aprobación de los procesos. Y añadió:

Las entidades terminamos tapando huecos y apagando incendios para darle gusto a cada una [de las instituciones rectoras]: en una, para que quede nuestro manual en firme, y en la otra, para que la CNSC vea que la oferta de empleos de carrera que van a salir a concurso, están de acuerdo con un manual. [...]. Toca adaptarse a lo que cada ente pide y en las UDP nos desgastamos mucho en ese tema.

Un asistente resaltó la importancia de maximizar la integración de los procesos entre estas entidades: “[...] la base fundamental de estructurar un concurso es entender el valor de los cargos”. Ello requiere un proceso interno de envergadura en cada organización, ya que “sacar una convocatoria, un concurso, significa el futuro de la entidad, porque estas son las personas que van a tener el *know-how* y la permanencia en la entidad”. Ello contrasta evidentemente con “tapar huecos” y satisfacer demandas separadas de las entidades rectoras. Otro participante anotó que las entidades terminan elaborando manuales para cumplir, porque “la urgencia es cumplirle a función pública, que quede el manual publicado con un acto administrativo, y a la CNSC, para que nos puedan sacar los cargos a concurso”. Pareciera entonces que la desarticulación tiene efectos negativos para la aspiración de que las UDP sean estratégicas.

**b. ¿ES POSIBLE RESOLVER EL PROBLEMA DE LA DESARTICULACIÓN SIN CAMBIAR EL ARREGLO INSTITUCIONAL ACTUAL?**

El grupo estuvo de acuerdo con que el arreglo institucional actual no funciona y sería importante hacer un cambio de fondo. También ofreció propuestas prácticas para implementar dentro del arreglo institucional actual, como se verá en el literal c. de este apartado. Sin embargo, vale la pena documentar los argumentos en favor de un cambio más profundo, antes de presentar las soluciones dentro del *statu quo*.

Independientemente de su posición institucional, los participantes dijeron que el arreglo institucional no es el más lógico para la gestión integrada del talento humano en la administración pública. Funciones que deberían estar articuladas han quedado por ley bajo la responsabilidad de dos instituciones que trabajan de manera independiente, y ello genera problemas de fragmentación y desarticulación de un proceso cuyas etapas requieren criterios unificados y fluidez en su avance. Tales problemas se documentaron al final de la sección anterior.

Otro participante anotó que antes de la creación de la CNSC el proceso de pruebas y selección funcionaba bien; que es un desacierto que dicho proceso haya sido separado de la función pública, “la entidad que hace la política, la que sabe las necesidades del servidor público”. Y remató con el siguiente relato:

Cuando yo era jefe de Talento Humano, y todo estaba integrado en la Función Pública, los jefes de Talento Humano íbamos allá, nos atendían en diez minutos, nos explicaban cómo se evaluaba el desempeño de los funcionarios, cómo se sacaba un cargo de concurso; uno lo sacaba en seis meses, uno tenía la gente sentada, calificada, su periodo de prueba, su formulario hecho, su evaluación de desempeño, su concertación de objetivos... Hoy en día es tan complejo, pero tan complejo el tema.

Varios participantes insistieron en la falta de capacidad de la Comisión para cumplir su responsabilidad. Uno puso en duda la posibilidad de transformarla sin que medie una reforma constitucional que devuelva las funciones al DAFF, porque está en juego “el servicio civil, el sistema de carrera del país”. Argumentó que si bien la Comisión existe por mandato constitucional, su incapacidad para fortalecer el sistema de méritos contradice otro principio constitucional, cual es el derecho fundamental de los empleados de participar en un “sistema de meritocracia de concurso”. Incluso sugirió aprovechar la investigación en curso como oportunidad para evaluar la necesidad real del cambio y para que, en caso de encontrar méritos suficientes, proponga tal reforma como parte de sus resultados.

En conclusión, quienes sugieren la reforma radical están convencidos de que es desafortunado mantener el arreglo institucional actual, que separa “las funciones de selección de méritos para cargos de carrera [y la] evaluación del desempeño” del resto de la formulación de la política de recurso humano en la administración pública. En general, todos coinciden en que el arreglo actual no funciona y proponen las sugerencias concretas que se presentan a continuación.

### c. ¿Y QUÉ HACER MIENTRAS TANTO? PROPUESTAS COHERENTES CON LA INSTITUCIONALIDAD ACTUAL

La creatividad de las sugerencias de los participantes para fomentar la coordinación entre las dos entidades implica que aun hay mucho por hacer antes de pensar en una reforma radical. Tales propuestas han sido clasificadas en dos categorías: que exista más comunicación para mayor colaboración, y transformaciones en las entidades y los instrumentos.

- *Comunicación formal e informal entre los actores relevantes para mejorar la colaboración.* Los participantes propusieron mecanismos para fomentar la colaboración entre las partes con responsabilidad sobre la formulación e implantación de políticas de talento humano, así:
  - Aprovechar el cambio de gobierno para sentar a los órganos rectores en un conversatorio y “desarrollar una propuesta conjunta en el futuro Plan Nacional de Desarrollo”.
  - Utilizar el diagnóstico de esta investigación como insumo para elaborar un documento Conpes que dirija “el actuar de cada entidad pública y su responsabilidad”. Este sería “una carta de navegación” para las estrategias de las UDP, el seguimiento y la homogeneización de las oportunidades de los empleados.

- Aprovechar la Ley 489 de comités sectoriales para jalonar ideas, “aterrizar la comunicación entre las entidades del sector público”, y “empoderar esa instancia de acción” en torno de la resolución intersectorial de problemas.
- Crear espacios de diálogo que estimulen la comunicación informal entre funcionarios de las entidades con responsabilidades en la función pública —“no solo de los niveles directivos”—, para movilizar recursos coordinadamente y desarrollar redes internas en la resolución de problemas concretos.
- Organizar formalmente “un conversatorio” o “unas mesas de trabajo” del DAFP, la CNSC y sus entidades clientes. Los objetivos: expresar cómo los clientes ven las entidades rectoras y estimular a que estas los escuchen; informar sobre lo que las entidades rectoras están haciendo conjuntamente, y construir confianza entre ellas y las entidades clientes.
- Convocar seminarios y talleres sobre temas concretos, en los que el DAFP y la CNSC trabajen conjuntamente para impartir información a las entidades clientes; generar mayor integración entre el DAFP, la CNSC y la ESAP para educar al funcionario.
- Establecer formalmente, desde el DAFP, el proceso de inducción de los comisionados, para que estos puedan alinear su trabajo con las políticas de talento humano formuladas para el conjunto de la administración pública. El DAFP ofrecería guías sobre la política global y conocimientos técnicos sobre la ejecución del proceso de reclutamiento, selección y evaluación de los funcionarios. La necesidad de esta inducción se justifica “porque la gobernabilidad del proceso de selección de los comisionados también está suelta: suelta de cualquier política, suelta de cualquier cosa”.
- *Transformaciones puntuales en las entidades y en los instrumentos críticos.* Los participantes propusieron cambios a los instrumentos clave que sufren por la desarticulación actual. Sus propuestas son:
  - Tanto la CNSC como el DAFP deben ser las entidades “modelo” en GTH. En la actualidad no lo son.
  - El DAFP debería desarrollar un código propio de manejo que le permita mayor objetividad al emitir políticas, y dejar de ser “juez y parte”.
  - La CNSC requiere mayor capacidad y recursos, así: (1) Una estructura diferente y más recursos, pues “trabajan en condiciones infrahumanas”. (2) Cambios estructurales para convertirse en *head hunter* de alto nivel para el Estado. Hoy no tiene la capacidad, el *know-how* ni los recursos. Y al contratar la ejecución de funciones determinadas con terceros, sin contar con recursos suficientes, los productos son de baja calidad. El DAFP tiene conocimientos y capacidad para ayudar a fortalecer la Comisión sin que esta pierda su autonomía. (3) Analizar la problemática de los costos de los concursos y buscar mecanismos para estandarizarlos. En el momento, la capacidad de pago parece determinar los servicios que las entidades pueden demandar y recibir de la Comisión, generando inequidades e improvisación “en los procesos de reclutamiento de los funcionarios públicos desde su concepción”. Los costos de los concursos son ineficientes e inadecuados en relación con el mercado laboral.
  - El manual de funciones es un instrumento clave del proceso de selección, y “la materia prima de un concurso”. Si se construye mal, el proceso de selección será

malo: “Si arranco mal, termino mal”. Este cuello de botella, en términos de demandas y tiempos, debe abordarse con urgencia. Dado que el manual es el “vaso comunicante” entre las dos instituciones, y entre estas y las entidades clientes, la propuesta cobra gran importancia.

En conclusión, los participantes identificaron problemas y propusieron soluciones que pueden ser abordadas antes de pensar en reformas de fondo. El origen de tales problemas es, en buena parte, histórico: antes todas las funciones estaban centralizadas en el DAFP, y parte de su experticia es subutilizada por la Comisión. Este es un diagnóstico desde el DAFP, entidad que ha perdido parte de sus responsabilidades y por tanto su capacidad de influencia. Para comprender mejor la problemática, es necesario ampliar las fuentes y hacer seguimiento con representantes de la Comisión e incorporar su punto de vista. No sobra, en todo caso, aventurar la conclusión de que tal vez exista un modelo mental —en la Comisión— que equipara la autonomía con la distancia. Ello contradice la necesidad de acción integrada alrededor de las funciones de cada entidad, y previene el uso racional de recursos y experticia ya existentes. Al respecto, uno de los participantes sugiere que los dos órganos trabajen juntos, “cada uno respetando sus competencias”, pero avanzando en la misma dirección.

## *2. Posicionamiento estratégico de la UDP*

Pregunta guía: En los conversatorios con expertos se presentaron experiencias exitosas en varias UDP, por ser reconocidas como estratégicas para el alcance de cada una de sus misiones. ¿Qué podrían hacer proactivamente los miembros del equipo de su Oficina para posicionarse mejor y hacerse más visibles e indispensables en su organización y en su sector?

Las ideas para ayudar a la UDP a posicionarse mejor se agrupan en dos grandes temas: (a) la definición misma de lo que es talento humano estratégico y los valores relacionados con su gestión, y (b) la proactividad frente a los obstáculos generados por la falta de reconocimiento de su papel estratégico.

### **a. LA DEFINICIÓN DEL TALENTO HUMANO ESTRATÉGICO Y LOS VALORES RELACIONADOS CON SU GESTIÓN**

Los participantes anotaron que para que el talento humano sea estratégico debe incorporarse a los planes estratégicos de las entidades. Uno de ellos mencionó lo que está haciendo la entidad donde trabaja:

Hemos apuntado especialmente a que Talento Humano trabaje de la mano con la Oficina de Planeación [...] para que haya la parte estratégica como tal y la parte de los servidores que están dentro de la institución, a fin de que todos vayan en el mismo sentido. Que se alineen los objetivos institucionales con los objetivos de las diferentes dependencias para confluir en las metas y los objetivos planteados.

Otro participante relacionó lo estratégico con el uso adecuado y racional del recurso humano en cada organización:

Ahí nos estaríamos enfocando a lo que es la proyección organizacional de las entidades; es decir, tener a cada servidor público —de acuerdo con su perfil y su formación— en el área donde nos puede aportar y dar valor agregado en las funciones que debe realizar dentro de la entidad.

Un posicionamiento estratégico también requiere “más reconocimiento por parte de los de arriba”. Quien afirma esto sugiere la necesidad de invitar a la UDP a la reunión del Comité Directivo, y agrega: “Nos llaman cuando hay el problema para dar la solución”. Esto se agrava con la falta de colaboración de algunos jefes, pues se hacen grandes esfuerzos para armar planes institucionales de capacitación, incorporando las necesidades de las diferentes áreas, y cuando dicho plan echa a andar, los jefes no autorizan a sus subalternos a asistir a las capacitaciones: “Son esfuerzos que las entidades pierden porque esas capacitaciones no son gratis”. Estos comentarios apuntan hacia una dimensión clave del talento humano estratégico: la alineación o la convergencia en relación con la importancia del tema entre los diversos actores involucrados.

Una consecuencia, es la creciente asignación de funciones no estratégicas a la UDP que no corresponden propiamente a esta instancia. Un participante comentó:

Estamos llenos de una cantidad de arandelas, y el día a día es impresionante: “Que firme la certificación, que firme la nómina, que firme las comisiones...”. Porque hay temas que le han venido colgando a las unidades de personal (UDP) que no son de talento humano. Nosotros, por ejemplo, manejamos los tiquetes y comisiones de todas las entidades adscritas o vinculadas. [...] Esas son cosas que le están quitando a uno tiempo valiosísimo.

Por último, para otros participantes el posicionamiento estratégico se relaciona con la capacidad de la UDP y de sus funcionarios de atender a su “cliente”, el funcionario público, con calidad que refleje los valores del desarrollo del talento humano. Algunos participantes hicieron énfasis en que los funcionarios de la Oficina deben tener claridad sobre lo que es el talento humano, para rescatar su verdadera misión y valores: “Lo primero que deben hacer las UDP para posicionarse en las entidades es rescatar los valores. Los valores en la entidad se deben irradiar desde esta oficina”. Otros mencionaron la importancia del carisma en los funcionarios de las UDP, para que estas unidades generen un ambiente abierto, cálido y acogedor.

El posicionamiento estratégico requiere, entonces, alinear los esfuerzos de todos los actores que buscan impulsar la misión organizacional y los esfuerzos de la UDP, y alinear los valores de la GTH y las prácticas de los funcionarios dedicados a promoverla.

**b. MAYOR PROACTIVIDAD FRENTE A LOS OBSTÁCULOS: “CACAREAR MÁS SOBRE LO QUE HACEMOS” Y “ARMAR COMBOS”**

La idea de ser proactivo ante los límites que impone una gran carga de funciones y otros obstáculos generó una discusión animada. Algunos enfatizaron en la importancia de buscar soluciones y no esperar a que todo sea resuelto desde arriba:

La proactividad debe estar siempre implícita en las personas que trabajamos en talento humano... Esta va a no esperar a que me digan o a que me capaciten, sino a qué estoy aportando para indagar, para documentarme, para conocer la ley, para conocer los decretos...

Algunos participantes indicaron que ser proactivos tiene implicaciones positivas para posicionar estratégicamente la UDP. Por ejemplo, se habla de la necesidad de que los funcionarios aprendan a comunicar mejor su trabajo y los logros y resultados de estas unidades: “Nos falta cacarear más lo que hacemos... decir que somos una oficina transversal a todas las unidades, a todas las áreas, y traducir eso en indicadores económicos para que la alta dirección nos tome en serio”.

Otro tema recurrente fue el trabajo en equipo. La falta de colaboración en las UDP se mencionó como uno de los problemas principales. Entre los comentarios sobre este señalamiento, algunos participantes expresaron la necesidad de tener más integración y colaboración como forma de ser proactivos: “[...] que haya un trabajo de equipo, armonía, camaradería”. Otros insistieron en la importancia de compartir información para abordar los problemas como equipo: “[...] armar combos en donde se comparte esa información y donde realmente se incide en algo que tenga relevancia dentro del cotidiano”.

También se discutió sobre la posibilidad de encontrar socios o armar equipos con funcionarios externos a la oficina: “Armar combos o encontrar socios en las universidades, en la ESAP, en otras entidades, que pueden estar trabajando lo mismo y que nos pueden complementar. Armar redes y estar muy atentos y trabajar de la mano con la parte misional”. Al respecto, un participante propuso “crear relaciones de confianza entre los mismos servidores públicos. Cuando se crean esas relaciones de confianza, se puede lograr —en un momento determinado— mucho más valor y apuntar los objetivos que se ha propuesto la entidad y lograrlos más fácil”.

En conclusión, la necesidad de posicionar la Unidad de Talento Humano a nivel estratégico y redefinir las funciones de la UDP fueron temas reiterados durante el taller, pero los participantes también expresaron su ánimo de ser proactivos y no dejarse vencer por los obstáculos. Este sentimiento de optimismo podría ser canalizado para proyectar cambios hacia el futuro.

### *3. Liderazgo de la dirección para posicionar la UDP como herramienta estratégica*

Pregunta guía: Imagine que usted tiene el poder de crear el perfil ideal para seleccionar a su jefe, sea este ministro, director de Departamento Administrativo, gerente o director de la entidad con quien usted quisiera trabajar (o sea, al líder que le otorgue un papel estratégico a la UDP). ¿Qué actitudes y competencias tendría este líder, y qué tipo de acciones de apoyo a la oficina reflejaría ese liderazgo ideal?

Los funcionarios expresaron con claridad que los líderes de las organizaciones no consideran esencial el área de Talento Humano y no le han dado la altura que merece. Para muchos, la falta de reconocimiento, coordinación y apoyo desde arriba explican la falta de empoderamiento de las unidades de personal. Los participantes se sienten desvalorados y, hasta cierto punto, marginados, debido a la falta de apoyo y colaboración de las direcciones para con las UDP. Dos grandes preguntas marcaron la conversación sobre el jefe de la organización: (a) ¿Para los jefes son más importantes las competencias técnicas o las relacionadas con la calidad humana? (b) ¿Qué pasa si el líder carece de las competencias humanas? Ante esta posibilidad, el grupo exploró estrategias para *influnciar* al directivo, y estrategias para *identificar* el directivo ideal en términos de su capacidad de apoyo a las UDP (literal c de este apartado).

**a. EL DIRECTIVO IDEAL TIENE CALIDAD HUMANA: LAS COMPETENCIAS TÉCNICAS SON NECESARIAS PERO NO SUFICIENTES**

La discusión sobre el peso de las capacidades técnicas (estudios, conocimientos, capacidad estratégica y de gestión) y las humanas (vocación, empatía, buena comunicación, respeto por los otros) favoreció las segundas:

El ser humano es el primer elemento que tienen las organizaciones para trabajar; en esa línea, un jefe que no valore al ser humano o que no mire la condición humana, por sí misma, es un jefe a quien no le va a ir muy bien; puede terminar con unos índices de efectividad altos, pero con una gente muy cansada y con una tasa de riesgo psicosocial alta.

La mayoría de los participantes estuvo de acuerdo con que las capacidades técnicas son importantes y necesarias, pero no suficientes. Reconocieron que los estudios, los títulos, los conocimientos técnicos, la capacidad de gestión y la estrategia, representan requisitos importantes para garantizar que la persona esté bien preparada para el cargo. Sin embargo, no constituyen lo fundamental para su desempeño eficaz: lograr resultados y motivar a la gente: “Si yo pudiera hacer el proceso de selección, en la competencia que más me fijaría es que tuviera esa condición humana, por encima de todo”. Los participantes estuvieron de acuerdo con la siguiente explicación: “No podemos definir unas competencias y unas actitudes únicas, pero sí reconocemos necesario que la persona rescate al ser humano como primordial, ponga al ser humano como eje de su función”. La siguiente lista con citas resume las principales cualidades humanas sugeridas:

- *Vocación de servicio y capacidad de motivar/inspirar.* “Hay líderes positivos que inspiran con su sola presencia, que inspiran tan buena energía que uno dice: ‘¡Estamos bien!’”.
- *Interés sincero y respeto por los otros.* “La sola presencia de un buen director, que sea un buen ser humano, jalona a toda la entidad... Si el de la cabeza respeta y se interesa por el otro, es capaz de ponerse en los zapatos del otro, escucha a sus funcionarios, hace que la gente sienta que pueda golpearle y entrar, de ahí para abajo inspira el comportamiento de todos los demás”.
- *Capacidad para delegar.* “Él sabía delegar en el equipo las funciones... [...] entender cómo está su equipo de trabajo, no solo la parte laboral, sino también la parte más humana”.
- *Empatía y respaldo con el trabajo de la UDP.* “Esto es saber que Talento Humano es el lugar donde va la gente, se ayuda a la gente, se guía a la gente, y tú tienes el apoyo 100% de este director”.
- *Buena comunicación.* “[...] la comunicación con este hombre fluía muy bien, uno sentía que estaba trabajando por unos objetivos, y ya uno decía: ‘No me importa si me toca venir sábado y domingo a trabajar’”.
- *Capacidad para resolver conflictos.* “La resolución de conflictos es un elemento fundamental, no solo para los directivos, sino para cualquier persona”.

**b. CÓMO “MANEJAR” AL DIRECTIVO INCOMPLETO: ESTRATEGIAS PARA QUE UN JEFE SEA MÁS EFECTIVO**

Frente a la pregunta de si es posible influenciar a un jefe que carece de capacidad humana, de visión estratégica o técnica, la mayoría de los participantes coincidió con que es difícil, pero no imposible. Varios indicaron que “un directivo puede utilizar y respaldarse en la

experiencia y los conocimientos de los miembros de su equipo de trabajo”. Alguien comparó su experiencia:

Este último jefe, que era muy humano, muy buena gente, pero a veces tomaba unas decisiones que uno decía: “Dios mío, ¿quién lo dejó ir solo a que dijera eso?”. Pero contaba con su equipo de trabajo, y uno decía: “No importa que no sea tan estratégico; para eso estamos nosotros, para orientarlo, para ayudarlo a tomar la decisión”. [Entendíamos que] hasta ahora se estaba empapando, y nosotros jugamos el papel de asesores con él y los resultados fueron positivos.

Otros sugirieron la posibilidad de “ir a golpear la puerta del jefe”, si este no busca a su gente, o sea, si carece de habilidades para comunicarse o trabajar en equipo. Esta idea surgió de la discusión, y algunos confesaron nunca haber pensado en tal posibilidad. Al mismo tiempo, alguien enfatizó en *la capacidad de gestión* de los jefes de Talento Humano, sin tener que esperar el apoyo desde arriba, insistiendo sobre la necesidad de ser creativos y poder generar buen ambiente.

#### C. EN BUSCA DEL DIRECTIVO IDEAL: ESTRATEGIAS PARA IDENTIFICAR UN DIRECTIVO CON CALIDAD HUMANA Y VOCACIÓN DE SERVICIO

Parte de la discusión se centró en cuestionar los mecanismos (pruebas o evaluaciones) para escoger a un jefe con calidad humana y medir esta calidad en el desempeño de sus funciones. Surgieron varias ideas y propuestas, pero no hubo acuerdo. Alguien propuso “el uso de baterías adecuadas” que miden estas capacidades, complementadas con entrevistas. Otro sugirió que “el jefe debe ser evaluado por los empleados: no solo es calificarlo en el sentido de cómo se desempeña, cómo lidera, sino también cómo es su comportamiento, su servicio, su liderazgo. La evaluación debería ser en doble vía”. Alguno habló de “evaluaciones de 360 grados”, a lo que otro respondió: “Complicado, porque la evaluación del desempeño tiene una base muy subjetiva”. Esta persona opinó que “las pruebas de competencia son más científicas y objetivas”.

Aunque no se llegó a un consenso sobre qué pruebas o mecanismos serían los mejores o qué combinación podría funcionar, los participantes reconocieron la necesidad de crear filtros, y ofrecieron diferentes ideas que sirven como punto de partida para estimular la discusión del tema de la evaluación de competencias relacionadas con la calidad humana.

Por último, frente a la pregunta de qué puede hacer un directivo para apoyar la UDP, un participante afirmó:

Yo le diría que invitara al jefe de Talento Humano a las reuniones de carácter misional. Lo tiene que involucrar desde el principio en la planeación estratégica de la entidad. [...] porque este es otro problema de los jefes de Talento Humano: manejan su nómina, su programa de Bienestar, su programa de Capacitación, sus vacaciones recreativas y punto. Error: ese personaje tiene que saber la misión de la entidad y no se la saben.

Este último comentario abre paso a la discusión sobre los resultados de la conversación sobre el jefe de la UDP.

#### 4. El jefe de la Unidad de Personal (UDP) como actor empoderado para avanzar una agenda estratégica

Pregunta guía: Hay quienes dicen que el perfil del jefe de las UDP, en el sector público, no es el adecuado para dar un papel estratégico a estas unidades. ¿Cómo respondería usted a tal aseveración? Y de acuerdo con su respuesta, ¿qué tipo de perfil sería adecuado para ocupar efectivamente este cargo desde una posición empoderada?

Tres grandes temas marcaron la discusión: (a) el jefe de personal requiere cualidades especiales y multidisciplinarias; (b) es necesario suspender las prácticas clientelistas en los procesos de reclutamiento y selección del jefe; y (c) tener un papel estratégico requerirá una transformación estructural que ayude a posicionar al jefe y su oficina.

##### a. EL PERFIL IDEAL DEL JEFE DE PERSONAL: COMBINACIÓN DE TALENTOS

Un jefe empoderado es un jefe legítimo. Su legitimidad depende, en primera instancia, del conjunto de competencias especiales y multidisciplinarias que le permiten manejar la complejidad de los problemas y las necesidades de los empleados y de la unidad: “Se ameritan competencias especiales para los jefes de Talento Humano, como tener gran liderazgo, ser un gran administrador, tener un conocimiento profundo sobre el manejo del talento humano”. Al recalcar en la parte multidisciplinaria, otro participante sostuvo: “[Se necesita] una mezcla entre abogado, psicólogo e ingeniero industrial”.

Entre las competencias de un buen jefe de Talento Humano, los participantes incluyeron, en contraste con las del jefe de la entidad descrita antes, mayor balance entre las capacidades relacionadas con la parte humana y las competencias técnicas, administrativas y de gestión. A continuación se describen con citas las competencias más sobresalientes en un jefe de Talento Humano ideal:

- *Empatía, sensibilidad y respeto por los otros.* “[...] una de las competencias fundamentales de un jefe de Talento Humano es tener ‘pasta humana’ [...]: ponerse en el lugar del otro, pero a la vez entenderlo, pero a la vez exigirlo; porque tampoco puede pasarse al ámbito de que todo lo que la persona dice es lo correcto, o interiorizarlo tanto que no le pueda dar tampoco una solución”.
- *Formación en el área social.* “[...] vamos a trabajar con grupos, con equipos, con seres humanos. Entonces tiene que ser definitivamente una persona especializada en la parte social”.
- *Capacidad estratégica y de gestión.* “Si no tiene uno la capacidad de gerenciar y de sacarle tiempo, por ejemplo, a estos espacios, entonces no podrá realmente tener objetivos estratégicos para mostrar a la alta dirección”.
- *Experiencia y conocimiento en el área del negocio y de la administración pública.* “Finalmente, es quien va a aplicar todas las políticas de la función pública. Entonces, debe tener conocimiento de todo lo que es la administración pública, de las normas que la rigen, de todo lo que es el empleo público”.
- *Capacidad de trabajar en equipo y delegar.* “El gerente debe tener la capacidad de armar equipo, ubicar el talento donde debe ser, las capacidades de las personas, la competitividad y saber delegar, dar responsabilidad y participación”.

- *Capacidad de colaborar horizontalmente con otras dependencias.* “El desarrollo del talento humano lo hace un equipo de trabajo que no solo puede estar en Talento Humano sino también en otras dependencias que nos ayudan a jalonar los procesos”.
- *Capacidad de negociación y comunicación.* “Si logra conciliar las visiones del directivo, del compañero, del otro coordinador, usted tiene la posibilidad de incidir en algunas cosas que pueden resultar estratégicas para el talento humano, el bienestar y la capacitación de la gente”.

**b. LA URGENCIA DE INTERRUMPIR PRÁCTICAS CLIENTELISTAS EN LOS PROCESOS DE RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DEL JEFE**

El grupo prestó amplia atención al problema del clientelismo, como elemento insidioso en los procesos de reclutamiento y selección llamados a escoger a la persona indicada para el cargo. Los participantes atribuyeron parte de la ineficiencia de algunos jefes de personal a que han obtenido el cargo como resultado del intercambio de favores con su(s) nominador(es), y no por mérito: “Este puesto tan estratégico dentro de la organización no puede ser manejado desde el punto de vista clientelista [...]. Se está jugando con el capital humano, que es la materia prima de una organización”. El mismo participante anotó que el clientelismo también genera inestabilidades indeseadas para la GTH: “La rotación que hay en esos cargos directivos a los que llega cualquier persona que se convierte en el comodín de la burocracia es una cosa compleja”.

Se identificaron procesos institucionales para que quienes llegan a la institución mantengan una estabilidad mínima: determinar reglas claras de ingreso, de selección y de promoción de los jefes de las UDP; implantar evaluaciones de desempeño, de manera sólida y constante; pensar en los indicadores y los resultados que se evalúan y determinar quién hace la evaluación, para asegurar imparcialidad y objetividad.

Un participante compartió su experiencia sobre la creación de comités que definen políticas de talento humano, cuyas decisiones debían ser respetadas por la persona que llega. Mecanismos de este tipo —afirmaron los participantes— pueden ayudar a hacer estratégico el trabajo de la GTH, como se documentará en la siguiente sección.

**c. LA NECESIDAD DE LA TRANSFORMACIÓN ESTRATÉGICA QUE POSICIONE AL JEFE DE TALENTO HUMANO Y A SU UNIDAD**

La conversación también estuvo influenciada por la idea de que la voluntad personal no es suficiente cuando los arreglos institucionales se convierten en obstáculos constantes.

Los participantes enfatizaron en que la función del jefe de Talento Humano debe estar respaldada por medidas estratégicas que ayuden a posicionar y empoderar su rol. Uno de ellos afirmó:

Estábamos hablando de cómo motivar al recurso humano para alinearlo con una meta concreta y que, a la vez, eso exige una transformación del área administrativa alineada con lo estratégico. [Además, se sugiere utilizar] un “panel de control” para que se sepa con claridad cuáles son los diferentes tipos de competencias, si las personas están o no en su lugar y si contribuyen o no al plan estratégico institucional; y que se pueda medir, porque eso significa una transformación del área de recursos humanos bastante, bastante compleja.

Otros recalcaron en la necesidad de que el jefe de personal participe en la creación de los planes estratégicos de la entidad. Con los últimos cambios —anotaba un participante—, la UDP ha perdido estatura y poder:

La oficina, por ser [parte de una] empresa industrial y comercial del Estado, en su momento, tuvo una estructura de segundo nivel dentro de la organización. Me parecía importante, porque se le estaba dando la relevancia y el posicionamiento jerárquico que requería. Pasado un tiempo, después de una serie de cambios, pasó a un tercer nivel. Entonces, en lugar de seguir posicionando el Talento Humano, como que no se concebía que la UDP jugaba un papel importante, articulador, para el caso específico de la entidad...

El mismo participante propuso —con el asentimiento de sus interlocutores— cambios estructurales que permitan empoderar la UDP y posicionar el rol del jefe de la misma:

Los cambios reales no van a suceder si no hay un empoderamiento de la Oficina desde el punto de vista de la política, en relación a cómo ven la importancia de Talento Humano dentro de la misma entidad. En este momento queda sujeta a una dependencia. Y pierde poder, pierde independencia, queda sujeta a directrices de otras personas.

Otros participantes insistieron en la necesidad de que la cabeza de la entidad entienda y respalde al jefe y a la UDP: “En algunas de las entidades [...] el jefe de Talento Humano no tiene ese respaldo, y se frena y se bloquea”.

Varias herramientas de gestión utilizadas fueron cuestionadas como demasiado burocráticas para adelantar una GTH estratégica, particularmente porque no consideran las diferencias entre las organizaciones del sector público. Sobre el modelo de competencias, un participante comentó: “Nos están aplicando unos modelos a empresas que, por su naturaleza, tienen que competir, que de pronto nos pueden limitar en la GTH”.

Otro participante sugirió que los modelos disciplinarios usados no son suficientemente flexibles para aplicarse a determinadas empresas públicas que cumplen funciones comerciales:

Esto limita la gestión del trabajador, por el miedo a la sanción, y se puede equivocar. Si el Estado va a ser empresario, es empresario, y debería eliminar ese tipo de premisas que se tienen para la burocracia normal, la que tiene su función de policía [...] funciones de registro y control [...]; si está compitiendo no le pueden aplicar normas de gestión de recursos humanos que en cambio de favorecer el recurso humano, lo limita.

En conclusión, la mayoría de los participantes estuvo de acuerdo con que el tipo de transformaciones necesarias va más allá de la buena voluntad de unos pocos o de lo personal. Así mismo, posicionar la Unidad y sus jefes, realizar transformaciones profundas para acabar con el clientelismo, establecer procesos de reclutamiento y evaluación justos y transparentes, fueron temas recurrentes a lo largo del taller.

## 5. Valoración de los funcionarios públicos en Colombia

Pregunta guía: En la investigación se observa que la sociedad colombiana no tiene una imagen precisa del valor de los funcionarios públicos para el alcance del bienestar social. ¿Qué se puede hacer desde su Unidad para mejorar la imagen de los funcionarios públicos y por tanto del servicio público entre los colombianos?

Según los participantes del taller, el mejoramiento de la imagen está íntimamente relacionado con dos factores cuyo control es variado: la calidad de los servicios y de los empleados que los producen, y el conocimiento público del buen trabajo que se realiza en la administración pública. Las propuestas de los participantes frente a esta pregunta se agrupan alrededor de los tres actores que deben participar: (a) la administración pública y el Estado, (b) los funcionarios mismos, y (c) los medios de comunicación.

### a. MEDIDAS TOMADAS DESDE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL ESTADO

La discusión se centró en lo que puede ser transformado dentro de las organizaciones públicas para mejorar la calidad de los empleados y de los servicios. Las alternativas propuestas incluyen las siguientes:

- *Crear mecanismos para emplear y retener empleados con verdadera vocación de servicio.* Varios participantes insistieron en el problema de emplear personas que carecen de la vocación necesaria para realizar este trabajo: “Es muy importante que las UDP realicen cursos de capacitación y entrevistas, tanto a los funcionarios públicos como a los contratistas de prestación de servicios, para determinar si es la persona precisa para desempeñar ese cargo y si tiene vocación de servicio...”.
- *Generar incentivos para motivar el trabajo del funcionario público.* Una funcionaria del DAFP opinó que el Estado tiene gran responsabilidad en traer la mejor gente, en cultivarla y en utilizarla de la mejor manera. Ella comenta:

James Perry habla de cómo retener lo mejor, y cómo hacer que eso mejor esté conmigo hasta que le llegue su momento definitivo a esa persona por su retiro. Y son los procesos de reclutamiento, los procesos de permanencia o de retención, de formación para el desarrollo y profesionalización de ese servidor, y al mismo tiempo, toda una valoración y reconocimiento justo en la retribución.

En esta discusión, varios participantes enfatizaron en la necesidad de que el Estado reconozca la labor del servidor público para controlar la corrupción.

- *Conectar la administración pública con los ciudadanos.* Una participante propuso fortalecer los mecanismos de quejas y reclamos, para permitirle al público opinar y dar retroalimentación sobre la prestación de servicios, y para que el servidor público se entere de las necesidades y expectativas del ciudadano. Otra funcionaria propuso utilizar el mecanismo de rendición de cuentas para mejorar las funciones operativas de las unidades: “Hay que mejorar el procedimiento de rendición de cuentas, de tal manera que la ciudadanía siempre tenga acceso a la rendición de cuentas y que esta se haga de manera clara y abarcando la temática mayor que se pueda”.

Estas recomendaciones apuntan a pensar en una visión estratégica de la GTH que no solo considere las necesidades internas de los empleados, sino más específicamente las necesidades de quienes están al final de la cadena de creación de valor en el sector público: los ciudadanos.

#### **b. MEDIDAS TOMADAS DESDE EL PROPIO FUNCIONARIO**

Los participantes enfatizaron en el rol que deben tener los funcionarios para dar a conocer sus trabajos y logros, y para cambiar la percepción negativa de la función pública. Por una parte, reflexionaron sobre la tendencia de la sociedad y de los medios de construir su percepción de las entidades en particular, o del Estado en general, a partir de los funcionarios más visibles: “[...] cuando ha habido casos de corrupción en algunas entidades, categorizan a toda la entidad por una persona”. Por otra parte, estuvieron de acuerdo con que los funcionarios también son responsables de educar y cambiar la mentalidad de la gente sobre su labor y sobre las entidades donde trabajan:

Nosotros, como funcionarios públicos, hemos sido muy pasivos frente a esa situación. [...] Si hablan mal, uno no dice nada, y es como poder decir: “Oiga, usted está hablando mal de la entidad donde yo trabajo y de mi trabajo, y las cosas no son así”. [...] En su círculo de amigos, uno tiene que empezar a limpiar esa imagen.

Otro participante señaló:

Cada servidor público puede hacer algo en relación con eso. Yo pienso que la valoración del funcionario público debe ser inicialmente de adentro hacia afuera, porque muchos de nosotros creemos que nuestro sector público es realmente malo; o nos lo han dicho tanto, que nos convencemos de que es así.

#### **c. MEDIDAS TOMADAS DESDE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

Varios participantes insistieron sobre la importancia de considerar la influencia de los medios para educar y sensibilizar a los ciudadanos: “Los medios de comunicación también se han dedicado a vender la mala imagen, lo negativo, pero nunca se vende lo bueno que hace la administración pública. Y entonces el ciudadano, ¿qué criterio, qué concepto se está formando?” El grupo estuvo de acuerdo con que hace falta que los medios formadores de la opinión muestren más las iniciativas y los logros de la acción pública, y dejen de centrarse exclusivamente en los aspectos negativos. En este sentido, se mencionó la labor que puede cumplir la Oficina de Comunicaciones de las diferentes entidades del sector público. Un participante dijo conocer un “banco de éxitos” que documenta y exalta proyectos exitosos de la administración pública.

### **C. Recomendaciones de corto y largo plazo para una acción estratégica**

El ejercicio final del taller ofreció una nueva oportunidad para que los asistentes expresaran sus preocupaciones y para proponer preguntas relevantes o posibles soluciones a los problemas diagnosticados. Se les invitó a escribirle al presidente de la República, a las directivas

del DAFP, a la cabeza de su sector (ministro, director o jefe), y al equipo de investigación de la Universidad de los Andes.

Cada participante escribió tantos mensajes como quiso, y los dirigió a los actores con quienes desearía tener interlocución. El tema recurrente de tales mensajes fue la solicitud de otorgar más valor al área de Talento Humano y de posicionar la Unidad y sus funcionarios para que sean estratégicos. A continuación se presenta —en forma breve— la descripción de las sugerencias enviadas a cada actor. Para facilitar dicha presentación, los mensajes se clasificaron con referencia a temas que surgieron del análisis inductivo de las narrativas recogidas. Debajo de cada categoría aparecen *verbatim* los mensajes. Así, las voces de los participantes cierran el capítulo.

### 1. Mensajes para el presidente de la República

El llamado al primer mandatario de la Nación es a impulsar cambios que respalden y mejoren la situación del servidor público y transformen la imagen negativa del sector. Esto ayudaría, a su vez, a fortalecer y transformar las políticas que rigen el funcionamiento y la estructura de la GTH. Se sugieren cambios en las políticas del sector y cambios legislativos para posicionar el Talento Humano en el servicio público. Algunos enmarcaron esta problemática como parte de la necesidad de modernizar el Estado.

Los mensajes también son un llamado urgente a que el presidente y su despacho sean modelos para el resto de la gestión pública. Algunos participantes le piden al presidente-Estado que ponga freno al clientelismo, factor que afecta la calidad de los funcionarios y el área del Talento Humano en general.

---

#### Contenido de los mensajes agrupados por temas

---

##### *Más reconocimiento al servidor público*

Resaltar la importancia de los servidores públicos al servicio del Estado; mejorar el sistema de compensación de los servidores públicos; invertir en la educación de los servidores públicos y la sociedad; si el conocimiento es caro, probemos con la ignorancia; un servidor público reconocido e incentivado permite mostrar una cara diferente de su Gobierno; es hora de dar reconocimiento al servidor público.

##### *Posicionamiento de talento humano (cambios de políticas y cambios legislativos)*

Ajustar la normatividad que sustenta las políticas; crear un ente responsable de la formación “gerencial” del nivel directivo, con carácter obligatorio; mandar por directriz general mayores rubros presupuestales a los temas del talento humano; modificar, proveer el empleo público; incluir en su plan de Gobierno el tema del desarrollo del talento humano. ¿Cuál es su percepción sobre la administración estratégica del talento humano? Impartir instrucciones a los ministros de emprender acciones de motivación del Talento Humano (saludo mensual, mensajes); ajustar sus políticas de acuerdo con las necesidades reales de la entidad; apoyar más la construcción de programas de capacitación, salud ocupacional, bienestar, sin necesidad de unificar metodologías; expedir una norma que exija la creación de las áreas de Talento Humano en el nivel directivo o asesor; desarrollar los proyectos de mejoras institucionales. ¿Cómo garantizar que los programas y proyectos dirigidos al Talento Humano tengan continuidad en los diferentes planes de Gobierno? Dejar como política de Estado el tema de talento humano, resaltando el valor del servidor público; agradecimiento por incluir en el Plan Nacional de Desarrollo las políticas de buen gobierno.

##### *Que el Estado/presidente sea modelo para el resto de la función pública*

Fortalecer la práctica de principios y valores en la sociedad desde lo público por medio del ejemplo; propiciar un clima laboral acorde; incluir en sus discursos más intervenciones positivas. ¿Por qué no dar respuestas claras?

---

---

### Contenido de los mensajes agrupados por temas

---

#### *Mejorar el sistema de meritocracia y frenar el clientelismo*

Mejorar el tema de meritocracia y de compensación. ¿Qué mecanismos sugiere para disminuir el clientelismo que afecta nuestras UDP?

---

#### *Otros*

Menos Habana y más acción.

---

## 2. Mensajes para el DAFP

Estos mensajes hacen énfasis en la necesidad de apoyar el mejoramiento y posicionamiento del área de servicio público en general, de crear un ambiente de trabajo de equipo, mayor colaboración en la entidad y con otros actores externos clave para la GTH. Se recomienda además generar mayor confianza dentro de la institución. Los mensajes, en su mayoría, son un llamado urgente para que la institución se comprometa a posicionar Talento Humano como área clave y estratégica, y a darle la altura que merece y necesita. Los mensajes también invitan a las directivas a convertirse en modelos de gestión y apoyo al talento humano. Varios invitaron a que el DAFP apoye procesos innovadores conectados con la modernización del Estado y ofrezca programas de capacitación y bienestar claves para el desarrollo del Talento Humano.

---

### Mensajes para el DAFP

---

#### *Apoyar el servicio público*

La construcción de políticas acordes con las necesidades del servidor público; desarrollar el tema de los cuadros funcionales de la Ley 909; elaborar campañas de divulgación sobre la función pública y el servicio público.

---

#### *Trabajo en equipo y colaboraciones*

Trabajo en equipo; los directivos deben generar más confianza con los subalternos; crear mejores relaciones de confianza; avanzar sin desfallecer en este proceso innovador; generar más espacios de participación colectiva para tratar temas relacionados con talento humano; trabajar en equipo con la CNSC, la ESAP y el DAFP; liderar la creación permanente de grupos de jefes de Talento Humano para compartir experiencias exitosas al menos cada dos meses; dar más libertad de acción a los profesionales en la definición de temas de trabajo.

---

#### *Más altura y más apoyo e importancia para talento humano*

Elaborar propuesta para que, dentro de la estructura orgánica de las entidades, Talento Humano sea una dependencia del nivel directivo o asesor; dar herramientas de capacitación y asesoría a las entidades públicas y establecer canales de comunicación directos; aumentar la perspectiva global de la administración de talento humano; mayor integración entre las entidades.

---

#### *Lograr cambios en talento humano como parte de la modernización del Estado*

Modernizar la concepción del modelo de gestionar personas; ser rol model de gestión de personas en ella misma; empoderarse de su rol como ente rector de la gestión de personas en el sector público; garantizar objetividad de sus conceptos; mejorar el perfil de su gente con énfasis y foco estratégico; tener apertura mental y conceptual; presentar estudios para modernización del Estado, acordes a los cambios.

---

#### *Otros*

Ser más organizados; buscar el mecanismo para que los provisionales accedan a capacitación y bienestar.

---

### 3. Mensajes para los directivos

Estos mensajes invitan a los directivos a aprender más sobre la importancia del talento humano en sus entidades y a apoyar las instancias de Talento Humano en el día a día de la organización y desde las estructuras de planificación y desarrollo de políticas y programas. Se llama a la realización de planes estructurales y estratégicos que tengan en cuenta las necesidades de las UDP y de los empleados en general. Los mensajes revelan la percepción de que existe una gran brecha entre los jefes del sector y el área de Talento Humano.

---

#### Mensajes para los directivos

---

##### *Dar apoyo real a talento humano*

Brindar apoyo del 100% en presupuesto para las actividades de Talento Humano; brindar más apoyo a las UDP. ¿Qué significa el talento humano?

---

##### *Desarrollar talento humano a nivel estratégico*

¿Cuál es su plan? ¿Cómo impacta en su gestión de talento humano? Comunicar el plan sectorial; elevar el rol de la UDP al nivel estratégico; preocuparse por la imagen de sus entidades.

---

##### *Considerar la importancia del capital humano*

Propiciar un clima laboral adecuado; el capital humano, pilar de su gestión pública. ¿Por qué no aceptar las propuestas de recursos humanos si son medibles y efectivas? ¿Qué piensa hacer si no conoce su personal? Definir y liderar políticas de GTH y de cultura para el sector.

---

### 4. Mensajes para el equipo de investigación

Estos mensajes reconocen la importancia de la investigación y demuestran el aprecio por la labor que se está adelantando. Se anima al equipo a continuar profundizando en el tema y se le sugieren las áreas sobre las que se debe enfatizar. Varios mensajes reconocen el valor del taller participativo como aporte a la investigación y oportunidad para profundizar temas, aprender de otros y ofrecer retroalimentación. Los participantes expresaron su deseo de continuar recibiendo información sobre los resultados de la investigación y de que estos se divulguen de manera apropiada y rápida. Por último, enfatizaron en la necesidad de pasar de la teoría a la acción, y urgieron al equipo para que los resultados se conviertan pronto en herramientas útiles de acción y cambio.

---

#### Mensajes para el equipo de investigación

---

##### *Sobre el enfoque de la investigación*

Avanzar en el tema de las competencias; gestionar la modificación del rol del jefe de Talento Humano; agotar las acciones necesarias ante el DAFP; tener en cuenta las necesidades de las áreas de Talento Humano en el contexto real del país; profundizar en la realidad de las entidades con respecto al talento humano; lograr que los jefes de Talento Humano se sientan lo mejor de lo mejor; tener en cuenta, en el diagnóstico, la situación en materia de talento humano de las entidades territoriales; las posibilidades de la GTH también dependen de la estructura organizacional y de la planta de personal; alinear la CNSC con la investigación y mejorar el servicio al cliente de la CNSC; seguimiento; incluir en el piloto entidades en diferentes etapas de desarrollo y madurez organizacional.

---

##### *Pasar de la investigación a la acción y crear herramientas útiles que apoyen el cambio*

Desarrollo de instrumentos; agilizar la investigación; respuestas urgentes y soluciones; instrumentos de gestión; realizar y presentar los resultados que sean aplicables y medibles, y asegurar su implementación, es decir, facilitar el paso de la teoría a la acción; crear herramientas prácticas de la GTH; trascender los diagnósticos: en todas las materias estamos sobrediagnosticados.

---

---

### Mensajes para el equipo de investigación

---

#### *Sobre el taller participativo*

Dedicar mayor número de horas al desarrollo de los talleres experienciales; la metodología me pareció excelente.

#### *Difusión de los resultados de la investigación*

Que la entrega final de este proyecto sea muy publicitada; victorias tempranas se necesitan; suerte y déjenos conocer los resultados; retomar las experiencias y lecciones aprendidas de las entidades públicas.

#### *Otros*

Diseñar una especialización o maestría dirigida a jefes de Talento Humano del Estado en convenio con el DAFP y la ESAP.

---

### III. Conclusión

El taller ofreció la oportunidad a líderes y funcionarios del área de Talento Humano de retroalimentar las ideas que escucharon en el seminario de la mañana y de participar en espacios para profundizar en estos temas. El flujo de ideas y su desarrollo sistemático a partir de diálogos fomentó la profundización de temas de vital importancia para la teoría y la práctica de la GTH. Las experiencias compartidas y el surgimiento de ideas prácticas en los intercambios ofrecieron a los participantes un recurso adicional de aprendizaje y motivación que seguramente llevarán de vuelta a sus trabajos.

Como conclusión, se decantan las preocupaciones generalizadas que fueron articuladas mediante los intercambios en el taller. Son temas recurrentes, a lo largo de las conversaciones, independientemente del contexto metodológico o de contenido en el cual fueron expresados. Más que resumen, se presentan como áreas potenciales para considerar, que proponen estrategias para una política de GTH realista para el sector público en Colombia:

- El arreglo institucional y la interpretación del mandato de autonomía entre dos organizaciones claves para la GTH, en el sector público colombiano, conducen a la división artificial y la desarticulación entre la formulación general de la política del talento humano y uno de sus pilares clave, el sistema de méritos para cargos de carrera. El problema refleja y a la vez es reforzado por la falta de comunicación y coordinación entre el DAFP y la CNSC.
- Las entidades clientes perciben y “sufren” la desarticulación entre las dos entidades rectoras, con implicaciones negativas para el día a día y para el desarrollo estratégico de una política y una gestión del talento humano. Entre las consecuencias están la generación de trabajo no misional para “manejar” los mandatos contradictorios; el uso poco efectivo de recursos y experticia ya existentes por falta de una acción integrada, y la creación de herramientas y procesos débiles para una efectiva GTH, en particular en procesos e instrumentos de selección y evaluación del desempeño.
- Existen obstáculos institucionales y de comportamiento para desarrollar una visión estratégica en las UDP, que incluyen temas tan diversos como su posición formal en los organigramas y la existencia de un clientelismo arraigado que produce inestabilidad y pobreza en la selección de personal idóneo.
- Los participantes asignan gran relevancia a los valores humanos que subyacen en el campo de la GTH y al papel articulador del liderazgo para asegurar su efectiva consi-

deración en el desarrollo de una perspectiva estratégica y de un clima organizacional favorable.

- Se destaca el énfasis en la dimensión relacional del trabajo de GTH a todos los niveles: en la descripción del perfil de los directivos del sector público y de los jefes de Talento Humano; en la relevancia dada al trabajo de equipo y a la colaboración interorganizacional. Los participantes experimentan una brecha entre la aspiración de colaborar más, y la realidad de enfrentar trabajos desarticulados.
- Las narrativas muestran la falta de alineamiento o convergencia acerca de la importancia real de la GTH entre los diversos actores involucrados. Ello tiene implicaciones para la práctica y para el clima organizacional. El análisis sugiere la necesidad de fortalecer el compromiso y la alineación de valores relacionados con la GTH para superar las siguientes brechas existentes: (1) entre los órganos rectores de la GTH (CNSC y DAFP); (2) entre los órganos rectores y las entidades clientes; (3) entre la UDP y la Oficina de Planeación de cada entidad; (4) entre los objetivos de los directivos de la entidad y los del jefe de la UDP y su equipo; (5) entre los jefes de oficina y sus subalternos; (6) entre las unidades organizacionales en cada entidad y la UDP; (7) entre los valores de la GTH y los comportamientos de los funcionarios de Talento Humano hacia los empleados; y (8) entre estos valores y los comportamientos de los directivos hacia los funcionarios y jefes de Talento Humano.
- En las UDP no existe en la práctica de sus funcionarios ni en las políticas que se promueven desde los órganos rectores, un balance sano entre lo estratégico y lo operacional en el desarrollo del trabajo necesario para crear una GTH efectiva.
- En particular dos sistemas-procesos críticos para la GTH requieren atención inmediata: el reclutamiento, la selección y la contratación del talento humano (en particular se mencionan problemas serios en los concursos y en los manuales de funciones), y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos. Tales problemáticas generan distorsiones y cuellos de botella en el sistema de méritos, y por tanto producen desmotivación o crean obstáculos para la efectiva GTH en la administración pública del país.

Por último, las conversaciones reflejan un contraste marcado entre dos aspectos: (1) el sentimiento generalizado de los funcionarios del área de Talento Humano de que la GTH no es considerada área prioritaria ni es tratada con el respeto que merece por parte del nivel directivo de la administración pública colombiana, y (2) la pasión y el compromiso de los funcionarios públicos (representados por los participantes en el taller), cuya convicción de la posibilidad real de desarrollar agendas y estrategias proactivas los motiva a avanzar en el trabajo a pesar de los obstáculos.

Una reflexión final sirve como telón de este capítulo: su propósito se verá cumplido en la medida en que el lector encuentre valor en la aproximación a las “verdades” intersubjetivas derivadas de las conversaciones entre los participantes del taller. Estas verdades acercan al lector, de manera vivencial, a la experiencia personal, íntima y cotidiana de un grupo cuyos integrantes —aunque no sean representativos— se parecen a muchos otros que trabajan en tantas unidades en las que se gestiona el talento humano en el sector público del país.

La propia comprensión de tal realidad —por parte del lector— se hará más completa si él considera las frustraciones y las aspiraciones que compiten por la atención y guían los comportamientos de quienes enfrentan esta realidad social. A los hallazgos presentados en los otros capítulos del presente libro es necesario agregar la profundidad del compromiso y

la pasión frente al tema del talento humano que motiva a numerosos funcionarios a mantenerse firmes a pesar de las dificultades.

No es posible saber si son muchos o pocos quienes tienen esta posición existencial frente a su trabajo, pero las narrativas capturadas en el taller sugieren que allí están. Explorar la profundidad y extensión del fenómeno demandaría en el futuro una investigación empírica con metodologías mixtas. Sin embargo, como dicen algunos al referirse a los “fantasmas”, debemos decir sobre la existencia de funcionarios públicos comprometidos: “de que los hay, los hay”. Los lineamientos para una nueva política de GTH en el sector público han de ofrecer recomendaciones para identificar, apoyar y maximizar la presencia de tales individuos como recurso invaluable.

Cerramos con el análisis de algunas de las imágenes seleccionadas durante el ejercicio con el explorador visual y las interpretaciones presentadas por los funcionarios al compartirlas. La primera es una imagen de dos camellos en el desierto. La explicación: la gestión pública del talento humano en Colombia no es un camello, sino muchos camellos. La segunda imagen presenta un rompecabezas en el cual falta una última pieza para ser completado. La explicación: aunque muchas piezas del enigma encajan, todavía quedan preguntas y desafíos por trabajar. La tercera imagen es una composición de varias otras, seleccionadas alrededor de un tema recurrente: manos jóvenes, viejas, pertenecientes a seres humanos de diversas razas, géneros y condición socioeconómica; manos que celebran, impulsan, trabajan, que tal vez simbolizan gratitud por lo que ya hay, así como la aspiración de alcanzar algo mejor.

## Bibliografía

- ARGYRIS, C.; PUTNAM, R. y SMITH, D.M. (1985). *Action Science: Concepts, Methods, and Skills for Research and Intervention*. San Francisco: Jossey-Bass.
- BUSHE, G. R. (2013). The Appreciative Inquiry Model. En E. Kessler (Ed.). *The Encyclopedia of Management Theory*. Thousand Oaks (Ca): Sage Publications.
- CHAMBERS, R. (2002). *Participatory Workshops: A Source Book of 21 Sets of Ideas and Activities*. Sterling (Va): Earthscan Publications Ltd.
- CROTTY, M. (1998). *The Foundations of Social Research: Meaning and Perspective in the Research Process*. Thousand Oaks (Ca): Sage Publications.
- EVERETT, R. y LOUIS, M. R. (1981). Alternative Perspectives in Organizational Sciences: Inquiry from the Inside and Inquiry from the Outside. *Academy of Management Review*, 6(3), 385-395.
- HOLMAN, P.; DEVANE, T. y CADY, S. (2007). *The Change Handbook: The Definitive Resource on Today's Best Methods for Engaging Whole Systems*. San Francisco: Berrett-KoehlerPu.
- OSPINA, S.; EL HADIDY, W. y HOFMANN-PINILLA, A. (2008). Cooperative Inquiry for Learning and Connectedness. *Action Learning: Research and Practice*, 5(2), 131-147.
- OSPINA, S. y UHL-BIEN, M. (2012) Exploring the Competing Bases for Legitimacy in Contemporary Leadership Studies. En M. Uhl-Bien, y S. Ospina (Eds.). *Advancing Relational Leadership Research*. Greenwich, CT: Information Age: 1-40.
- REASON, P. (Ed.). (1994). *Participation in Human Inquiry*. London: Sage Publications.
- SCHWARTZ-SHEA, P. y YANOW, D. (Eds.). (2010). *Interpretive Research Design: Concepts and Processes*. New York - London: Routledge.



## Capítulo 5

# **Evaluación del *statu quo* normativo y jurisprudencial de la gestión del talento humano en el sector público colombiano**

Enrique Borda Villegas  
Angélica Díaz Ortiz

## **Introducción**

Elaborar el *statu quo* normativo y jurisprudencial de la gestión del talento humano (GTH) en el sector público colombiano consistió en el trabajo de identificar las fuentes normativas y jurisprudenciales más relevantes para el objeto de la investigación. Este capítulo realiza una descripción de esta identificación, haciendo referencia a algunas de las fuentes consultadas y reseñando los aspectos más relevantes. En el anexo se presenta brevemente, y de manera más específica, la organización de las fuentes consultadas.

En la parte I del presente capítulo se expone el enfoque con el cual se elaboró el *statu quo*, con el objeto hacer aclarar tanto lo que no es el propósito del trabajo como sus objetivos.

En la parte II se describe cómo fue organizado y metodológicamente desarrollado el *statu quo*, es decir se presenta el producto concreto de este trabajo: una herramienta que permite acceder a la información normativa y jurisprudencial relacionada con el objeto de investigación de una manera fácil y sistemática a través de normogramas y líneas jurisprudenciales estructuradas por bloques temáticos.

En la parte III se valora el panorama normativo y jurisprudencial actual del tema de la investigación, al identificar el desarrollo normativo de cada bloque temático y sus principales discusiones jurídicas, y en la parte IV se hace referencia a otras normas relevantes, pero que no regulan de manera específica el tema.

Por último, a manera de conclusiones, en la parte V se exponen algunas ideas sobre el resultado del trabajo realizado y su incidencia para la formulación de una política estratégica de gestión de talento humano para el sector público colombiano.

## **I. Enfoque: el alcance limitado de la regulación legal y de las decisiones jurisprudenciales en la GTH en el sector público colombiano**

Para la elaboración del *statu quo* objeto de esta investigación se hizo un esfuerzo especial por evitar el erróneo entendido de que las normas son el principal determinante de la situación actual —cuyo diagnóstico se logra entender con la lectura de los demás capítulos—, y que las posibilidades de mejorar la GTH se logran solamente reformando el marco regulatorio, tendencia que llevaría el análisis al desconocimiento de la importancia de las demandas de mejoramiento de la gestión cotidiana.

Además, es importante precisar que el trabajo realizado no se ocupó del universo completo del denominado derecho administrativo laboral, por ello no abarca integralmente los sistemas de la función pública y de administración de personal al servicio del Estado, la normativa, la jurisprudencia ni las demás fuentes doctrinales o de autoridad administrativa. Consideramos que lo más pertinente era que este marco fuera fácilmente relacionado con los modelos o las referencias teóricas sobre la influencia de la regulación en la promoción del talento humano, lo cual exigió una interacción entre el equipo responsable de este apartado y los responsables de los demás capítulos de esta investigación, para establecer una permanente relación de contenidos.

Para fijar el alcance del componente normativo y jurisprudencial hemos partido del objetivo general del proyecto de investigación, en términos de buscar la definición de las bases claras para una política que aporte en la estrategia de la GTH en el Estado. Una política que permita generar un ámbito institucional y cultural para agregar valor a los procesos de las organizaciones públicas, con una propuesta que tenga características de innovadora, pertinente, factible, legítima (participativa) y bien recibida por los actores y las organizaciones. Más específicamente, este marco de *statu quo* normativo y jurisprudencial le apunta a la elaboración de un diagnóstico de dichos aspectos para identificar la dimensión, el alcance y las características de la GTH en el sector público.

De acuerdo con lo anterior, las preguntas centrales frente a los aspectos regulatorios en esta investigación se dirigen a dos niveles diferentes, así:

- El primer nivel es estratégico, y trata fundamentalmente del análisis de la eficacia de la regulación frente al mejoramiento de la GTH en el sector público colombiano. ¿Hasta qué punto, las normas y la jurisprudencia determinan la situación y las posibilidades de avance; cuánto inciden frente a las demandas de mejoramiento de la gestión cotidiana, y qué tanto son un obstáculo para estos procesos de estímulo al talento humano? Así mismo, ¿qué eficacia tiene la regulación en facilitar la innovación, el alcance de metas de mejoramiento y otros factores positivos en los mismos procesos? ¿Cuánto inciden otras normas, cuyo contenido no tiene relación directa con lo estrictamente laboral, en el estímulo al talento humano? La respuesta a estos cuestionamientos estratégicos se trata en las conclusiones.
- El segundo nivel de preguntas está relacionado con el estado actual de cada uno de los bloques temáticos en que se ha organizado el *statu quo* normativo y jurisprudencial, que sigue la lógica del ciclo laboral: institucionalidad, selección, reclutamiento, retención y retiro. Con las normas y la jurisprudencia hemos construido un instrumento funcional y práctico que permite identificar en forma ágil y certera las regulaciones jurídicas hoy vigentes, y los principales debates jurídicos planteados alrededor de los bloques temáticos mencionados, cuya respuesta actual coincide con la conclusión elaborada para cada una de las líneas jurisprudenciales identificadas.

Esperamos con esta herramienta aportar en el objetivo de convertir la Unidad de Personal de las entidades públicas en el pivote de una estrategia de cambio, mediante instrumentos que prueben su efectividad. En este entendido, los cuadros de normas, las líneas jurisprudenciales y las demás fuentes que se referencian, servirán para advertir los casos en los que dichos instrumentos están debidamente regulados o limitados, permitiendo identi-

ficar las zonas factibles de intervenir, en las que se puede experimentar con nuevos instrumentos de la gestión estratégica del capital humano sobre los temas relevantes e incidentes en pos de formular las bases del diseño, la implementación y evaluación de una política integral que produzca novedades positivas.

En este capítulo hemos incluido una sección que hace referencia a otras regulaciones, que no forman parte del *statu quo* normativo y jurisprudencial, y que están relacionadas con los planteamientos de un modelo gerencial, con la planeación y la responsabilidad de los gerentes públicos en el marco de una gestión basada en resultados. Regulaciones que sin formar parte del cuerpo normativo estudiado, sí inciden en una mayor eficacia en el estímulo al talento humano y permiten —si se logra un entendimiento de su contenido y alcance completos— avances y mejoramientos concretos sin modificaciones costosas y difíciles de la regulación legal, tal como se observa en países de la OECD y en Chile, así como en ciertos estados brasileros, entre otros<sup>1</sup>.

## **II. Organización y metodología del *statu quo*: normogramas y líneas jurisprudenciales**

Partiendo de la metodología general planteada en el proyecto —que consiste en un modelo híbrido que permite identificar tendencias en la gestión a partir tanto del estado del arte de las prácticas nacionales e internacionales, como de los avances más recientes en investigación empírica en la gestión pública y la gestión del capital humano—, en la etapa de diagnóstico se incluyó la elaboración de la evolución y *statu quo* de la gestión de los recursos humanos en Colombia a nivel normativo y de arreglos institucionales. Esta propuesta se consultó con la Dirección de Empleo del DAFP, que la aprobó, y después se investigó en la bibliografía disponible sobre derecho laboral administrativo para hallar las normas relevantes en cada tema, se estudiaron los diversos cuerpos normativos y se revisaron las sentencias de la Corte Constitucional de especial relevancia.

El estudio de las fuentes mencionadas llevó a la elaboración de cuadros de normas (normogramas) y líneas jurisprudenciales organizadas por bloques temáticos que se dividen a su vez en subtemas que abordan las diferentes dimensiones del proceso de gestión del talento humano en el sector público<sup>2</sup>. Los bloques temáticos incluyen el marco general, el ingreso al sector público y la administración del talento humano, entre otros factores que detallamos en los siguientes apartados.

### **A. Marco general y contexto**

En un primer bloque se incluyeron cinco subtemas dentro de la categoría de marco general y contexto, relacionados con: (1) la institucionalidad para el manejo del talento humano en el Estado; (2) ingreso al servicio público: las clasificaciones de los servidores públicos que

1 Este apartado se logró gracias a las reflexiones planteadas por el experto internacional Fernando Rojas Hurtado.

2 Los normogramas y las líneas jurisprudenciales están contenidas en el aplicativo que se elaboró como producto de la investigación.

siguen el derrotero del artículo 125 de la Constitución Política (CP); (3) la administración y gestión del talento humano: organización de la carrera administrativa partiendo del sistema general de la carrera, que también comprende los regímenes especiales de origen constitucional o las carreras especiales y los regímenes especiales de origen legal o sistemas específicos de carrera; (4) desvinculación del empleado público y (5) asociación sindical, derechos y garantías de la carrera administrativa.

## **B. El ingreso al servicio público**

Contiene la normatividad relacionada con los criterios de selección y reclutamiento, como el principio del mérito y las reglas del concurso público; la vinculación a la carrera por concurso; las formas de vinculación al servicio público sin ingreso a la carrera administrativa —como la provisionalidad, los supernumerarios, las plantas temporales y los llamados funcionarios de hecho—; la vinculación a la administración por contrato de trabajo que corresponde a la categoría de los trabajadores oficiales, y los contratos de prestación de servicios para observar el tema del principio de realidad y su incidencia en el sector público.

## **C. La administración y gestión del talento humano**

A nuestro entender, este tema resulta especialmente relevante para la investigación, pues comprende tanto los conceptos legales de empleo público, como los de planificación, creación y supresión de este; la gestión por competencias como guía para la GTH y sus herramientas; la evaluación del desempeño y los acuerdos de gestión; los ascensos; la capacitación y los estímulos; las situaciones administrativas y el régimen prestacional y salarial en forma general.

## **D. La desvinculación del empleado público**

En este aspecto se documentaron las normas relacionadas con temas generales como las formas de terminación de la relación legal y reglamentaria de los empleados públicos (declaratoria de insubsistencia, retiro por razones de buen servicio, renuncia regularmente aceptada, supresión del empleo, retiro por derecho a pensión, edad de retiro forzoso, retiro por muerte, abandono del cargo, destitución, retiro por revocatoria de nombramiento); además de la estabilidad general y reforzada, que comprende el retén social y el retiro de empleados con fuero sindical.

## **E. Los derechos de asociación sindical y la negociación colectiva**

Estos derechos se analizan para el sector público colombiano determinando las normas y la jurisprudencia relevante en derecho de asociación sindical, derecho de negociación colectiva y derecho de huelga.

Una vez definidos los bloques temáticos y sus subtemas, el equipo de trabajo se ocupó del diseño de una herramienta que presentara y permitiera acceder a los documentos regulatorios en forma sistemática, de fácil consulta y manejo. Dicha herramienta, puesta a disposición del DAFF, permite acceder a la información de manera ágil. Se estructura a partir de un archivo madre por cada bloque temático, que contiene la recopilación de las normas e identifica las líneas jurisprudenciales relacionadas con los subtemas, las cuales se explican fácilmente.

Es importante precisar que una línea jurisprudencial corresponde al análisis temporal y estructural de varias sentencias que se relacionan entre sí, el cual facilita la identificación de una doctrina jurisprudencial vigente más o menos definida que sirve como regla de conducta. Para revisar la evolución de la jurisprudencia se acudió a la elaboración de líneas jurisprudenciales utilizando la metodología que indica el profesor Diego López (López, 2000).

En algunos casos, se hizo referencia a sentencias que desarrollan conceptos esenciales para la comprensión del tema, y adicionalmente se incorporaron otras fuentes como las cartillas del DAFF y de la CNSC, que aportan elementos esenciales para la investigación.

### **III. Resultados del *statu quo* normativo y jurisprudencial**

El *statu quo* normativo y jurisprudencial producto del enfoque, la organización y la metodología descritos, permite valorar el panorama general del estado de desarrollo de la regulación y la jurisprudencia en cada uno de los cinco bloques temáticos trabajados. De acuerdo con lo anterior, en esta sección se presentan dos tipos de resultados que se consideran relevantes para el desarrollo de la investigación y la generación de propuestas de política pública.

Primero, a partir de la comprensión general de la normatividad —que permite la organización de los normogramas— se puede valorar qué tan regulado está el bloque temático y sus subtemas. Frente a este panorama se hacen consideraciones respecto a si esta situación puede favorecer o no el desarrollo de una propuesta de política.

En segundo lugar, se identifican las principales discusiones o problemas jurídicos relacionados con los subtemas, los cuales fueron identificados al revisar la jurisprudencia constitucional, y que son el resultado final de la elaboración de las líneas jurisprudenciales.

Es importante que el lector comprenda que los resultados presentados así, harán referencias mínimas a las fuentes consultadas, de tal manera que si desea profundizar sobre alguna de las consideraciones que se presentan deberá consultar el *statu quo*, en el que encontrará las fuentes estudiadas y revisadas, referenciadas de manera detallada.

#### **A. Marco general y de contexto**

Respecto a este primer bloque temático, consideramos relevante presentar las siguientes ideas en relación con cada uno de los subtemas que lo componen: la institucionalidad, la clasificación de los servidores públicos (CP art. 125), la organización de la carrera administrativa, y los derechos y garantías de la carrera administrativa.

## *1. La institucionalidad*

A partir de la Constitución Política de 1991, se observa la organización de una diversidad de entidades e instancias institucionales con competencias definidas para la gestión macro del talento humano, como la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), y las unidades y comisiones de personal, las cuales han sido objeto de reglamentación y regulación por medio de diversas normas que definen y delimitan sus competencias. Por su parte, la Corte Constitucional ha incidido en sus sentencias en la precisión del rol y alcance de estas instancias. No se encontraron temas de especial discusión jurisprudencial.

## *2. Clasificación de los servidores públicos (CP art. 125)*

El conocimiento de esta clasificación resulta importante, dado que permite establecer el alcance y la aplicabilidad de la política a proponer. Dada la diversidad de servidores públicos y las diferencias sustanciales en la regulación de la relación laboral de unos y otros, no es posible la aplicación uniforme de instrumentos de gestión del talento humano.

De otro lado, en este subtema se encontró relevante el desarrollo de la línea jurisprudencial que responde a la siguiente discusión o problema jurídico:

Teniendo en cuenta que el artículo 125 de la CP plantea como una de las excepciones a la regla general de los empleos de carrera la de los empleos de libre nombramiento y remoción, y que corresponde al legislador establecer expresamente los cargos que serán de esta naturaleza, ¿cuenta el legislador con total libertad de crear cargos de libre nombramiento y remoción o tiene limitaciones teniendo en cuenta que dichos empleos son una excepción frente a la regla general de la carrera?

La Corte Constitucional (CC) ha ratificado en sus sentencias su posición frente a la libertad con la que cuenta el legislador para crear los cargos de libre nombramiento y remoción. A partir de la sentencia C-195/94 se establecieron dos criterios de evaluación para determinar cuándo un empleo es de libre nombramiento y remoción, así:

En primer término que tenga fundamento legal; pero además, dicha facultad del legislador no puede contradecir la esencia misma del sistema de carrera, es decir, la ley no está legitimada para producir el efecto de que la regla general se convierta en excepción. En segundo lugar, debe haber un principio de razón suficiente que justifique al legislador para establecer excepciones a la carrera administrativa, de manera que la facultad concedida al nominador no obedezca a una potestad infundada (CC, 1994).

Esta sentencia finaliza diciendo que los empleos de libre nombramiento y remoción son aquellos que estén determinados por la Constitución o la ley.

Seguidamente, la sentencia C-514 del mismo año aclara dos aspectos importantes del tema:

[1] siendo la regla general la de la pertenencia a la carrera, según los mandatos constitucionales, las excepciones que la ley consagre solamente encuentran sustento en la medida en que, por la naturaleza misma de la función que se desempeña, se haga necesario dar al cargo respectivo un trato en cuya virtud el nominador pueda disponer libremente de la plaza, nombrando, confirmando o removiendo a su titular por fuera de las normas propias del sistema de carrera; [...] [2] estos cargos, de libre nombramiento y remoción, no pueden ser otros que los creados de manera específica, según el catálogo de funciones del organismo correspondiente, para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades (CC, 1994b).

Las dos sentencias reseñadas marcaron una posición clara sobre el tema, que después ha sido ratificada en las sentencias posteriores.

### *3. Organización de la carrera administrativa*

Al igual que en el tema de la clasificación, el conocimiento del marco regulatorio del sistema general de carrera y de los regímenes especiales ayudará a delimitar los alcances y la aplicabilidad de la política. Este es un tema que cuenta con un desarrollo normativo importante, pues los diversos regímenes han sido desarrollados por medio de normas específicas. No se identificó una línea jurisprudencial sobre el tema.

### *4. Derechos y garantías de la carrera administrativa*

El tema de mayor relevancia y desarrollo es el derecho a la estabilidad, de especial atención por la jurisprudencia constitucional. Sobre el derecho a la estabilidad de los empleados de carrera se planteó la siguiente línea jurisprudencial:

Teniendo en cuenta que un derecho de los empleados inscritos a la carrera administrativa es la estabilidad laboral, cuando un cargo de carrera administrativa es suprimido o modificado por reformas institucionales, ¿qué pasa con la estabilidad laboral del trabajador que ocupaba ese empleo?

Al revisar los pronunciamientos, se encontró que desde las primeras providencias la Corte Constitucional consideró que debido a las necesidades particulares de cada institución se pueden suprimir cargos de carrera administrativa, pero reconoce que este hecho genera un perjuicio para la persona que ocupa el empleo, por lo cual debe indemnizarse tal daño. En cuanto al tipo indemnización, la posición varía: en principio se indica un pago en dinero, y luego se acepta que el daño puede repararse también mediante el ofrecimiento de alternativas en otros empleos. En providencias más recientes, la Corte ha sostenido que la supresión de un cargo de carrera administrativa se puede dar por otras razones, por ejemplo por fusión o liquidación de la entidad pública respectiva, por reestructuración de esta, por modificación de la planta de personal, por reclasificación de los empleos, por políticas de modernización del Estado con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio público, o para controlar el gasto público, entre otros. Frente a esta situación, la ley ha previsto ciertas medidas que buscan garantizar la estabilidad laboral de las personas que se encuentran

inscritas en la carrera administrativa, como la incorporación, reincorporación y la indemnización cuando se suprime un cargo de un trabajador escalafonado, lo cual es optativo de los empleados que se ven impactados por dichas medidas.

## B. Ingreso al servicio público

Para la investigación se consideran relevantes los siguientes aspectos de cada subtema: criterios de selección y reclutamiento; vinculaciones al servicio público sin ingreso a la carrera administrativa, y contratos de prestación de servicios y principio de realidad. En seguida los analizaremos en detalle.

### 1. *Criterios de selección y reclutamiento*

El mérito y el concurso público han sido objeto de desarrollo normativo y de decisiones de la Corte Constitucional, analizadas para identificar la siguiente línea jurisprudencial pertinente para la investigación:

En los concursos de ingreso al servicio público, ¿debe primar la lista de elegibles elaborada con los puntajes del concurso, o, por el contrario, ha de respetarse el puntaje obtenido como factor determinante para el ingreso?

La Corte Constitucional ha desarrollado una postura unánime al declarar que prima el lugar obtenido en el concurso para determinar quién debe ocupar el empleo por el cual se concursó. Esta determinación no es aplicable a la discrecionalidad del nominador para escoger a un concursante de la lista de elegibles.

### 2. *Vinculaciones al servicio público sin ingreso a la carrera administrativa*

Este ha sido un subtema básico desarrollado por la jurisprudencia, y se relaciona con la efectiva implementación del ingreso por concurso y la aplicación del principio del mérito. En concreto, se planteó una línea jurisprudencial con base en la siguiente pregunta:

¿Pueden existir, acorde con el ordenamiento jurídico colombiano, reglas de ingreso que indiquen la vinculación automática a la carrera administrativa?

En este tema, la Corte ha reiterado que en el ordenamiento jurídico colombiano no puede existir norma alguna que permita el ingreso automático a la carrera administrativa, pues de acuerdo con la Constitución ello debe hacerse por medio de un concurso, dando así primacía al mérito. No obstante, a pesar de la uniforme jurisprudencia revisada, algunos sectores políticos y sindicales intentaron darle cabida a dicha norma en el sistema colombiano mediante los actos legislativos 01 del 2008 y 04 del 2011, ambos declarados inexecutable por la Corte Constitucional mediante las sentencias C-588/2009, C-249/2012 y C-305/2012, entre otras.

Así mismo se identificó la siguiente pregunta o problema jurídico sobre los empleados denominados supernumerarios:

¿Tienen las personas vinculadas al servicio público por medio de la figura de “empleado supernumerario” una relación laboral completa con todas las garantías que de ella se derivan?

Si bien el carácter de la relación laboral del empleado supernumerario es ocasional, el ejercicio de sus funciones es equivalente al de un empleado público permanente, de manera que se les debe reconocer a las personas vinculadas mediante esta figura la existencia de una relación legal y reglamentaria, y con ello las garantías laborales que de ella devienen, por tanto queda claro que para la Corte lo determinante no es la duración del trabajo sino el ejercicio de las funciones. Es de resaltar que la autorización legal del inciso 2° del artículo 83 del Decreto ley 1042 de 1978, para que los supernumerarios desempeñen funciones meramente transitorias fue derogado tácitamente por el literal (a) del numeral 1 del artículo 21 de la Ley 909 del 2004 sobre empleo temporal, de manera que el nombramiento de empleados supernumerarios se restringe solo para suplir al personal de planta que se encuentre en licencia o vacaciones.

### *3. Los contratos de prestación de servicios y el principio de realidad*

Los contratos de prestación de servicios hacen manifiesta la realidad de las necesidades de recursos humanos del Estado, que requiere continuamente poder contar con mecanismos flexibles de vinculación de talento humano para atender las necesidades del servicio, generando realidades que superan el esquema del sistema de carrera y demuestran su principal reto actual. Al respecto, se ha presentado la siguiente discusión jurídica:

¿Debe reconocerse a las personas vinculadas por medio de un contrato administrativo de prestación de servicios (CAPS), que desempeñan funciones permanentes, la calidad de empleado público y la existencia de una relación laboral, con los derechos que de ella devienen, específicamente aquellos relacionados con las prestaciones sociales?

Queda claro que de ninguna manera, en principio, el CAPS genera un vínculo laboral, ni mucho menos derechos prestacionales. Sin embargo, cuando este contrato es usado para esconder una verdadera relación laboral, la Corte ha optado por hacer eficaz el principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral y le ha reconocido a aquellas personas la existencia de una relación laboral con las consecuencias de carácter salarial y prestacional. No obstante, si bien en estos casos hay unanimidad en reconocer la existencia de un vínculo laboral, se debe aclarar que no se le otorga el estatus formal de empleado público.

## **C. Administración y gestión del talento humano**

Este bloque temático y sus respectivos subtemas concentran los aspectos más relevantes para la investigación del *statu quo* normativo y jurisprudencial, siendo este el panorama en el que se desarrolla la gestión micro del talento humano; por ello, lo más relevante fue evidenciar que los subtemas que comprende han sido poco regulados normativamente en el caso colombiano.

No obstante, existen fuentes específicas para su estudio, como las cartillas que elabora y expide el DAFF para dar directrices que respondan las inquietudes y necesidades de las

entidades y sus unidades de personal. Dichos instrumentos regulatorios quedaron debidamente reseñados y ordenados en los cuadros de normas que forman parte del documento de investigación. El subtema que se analiza en seguida es el ascenso de los empleados públicos de carrera.

### *1. Ascenso de los empleados públicos de carrera*

Resultó de especial interés el tema de los concursos de ascenso para los empleados inscritos en la carrera administrativa. Al respecto, se identificó la siguiente discusión jurídica:

¿Puede una entidad establecer un concurso cerrado para asignar un empleo vacante, o estas vacantes solo se pueden asignar en un concurso de mérito abierto?

En la línea jurisprudencial se observa un marcado viraje. En un primer momento se consideró que tanto los concursos cerrados como los abiertos persiguen fines constitucionales legítimos, por tanto la adopción de uno u otro sistema fue válida. Después, la Corte se aparta de este precedente afirmando que los concursos cerrados están proscritos en los cargos de carrera del Estado, y considera que la jurisprudencia que defendía la posición expuesta antes es claramente contraria a la Constitución, e incompatible con sus premisas. Luego, la Corte determinó que solo el legislador tiene la potestad de definir la viabilidad de concursos cerrados, y por ello era posible que, tratándose de algunos tipos de carreras, se dejara abierta la posibilidad a la realización de este tipo de concursos. Por último, en sentencias posteriores la Corte concluyó de manera tajante que los concursos cerrados no son procedentes ni siquiera en el caso de sistemas especiales de carrera.

## **D. Desvinculación del empleado público**

En lo que respecta a la desvinculación del empleado público, el desarrollo de las causales y situaciones que la originan son un objeto de estudio muy propio del derecho laboral administrativo, por lo cual son materia más consolidada normativa y jurisprudencialmente, en especial por los jueces administrativos; para este efecto, con base en la jurisprudencia se identificaron los siguientes problemas o discusiones jurídicas que se analizan a continuación: la declaratoria de insubsistencia, y la estabilidad laboral de los empleados en provisionalidad.

### *1. La declaratoria de insubsistencia*

Al respecto se planteó la siguiente pregunta:

¿Es el factor objetivo (el empleo) o es el factor subjetivo (la forma mediante la cual se vinculó al empleado), el elemento sustancial para definir si el retiro por insubsistencia debe proceder de manera discrecional o de manera reglada?

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido bastante coincidente en definir que el factor objetivo es determinante para decidir en qué casos procede la declaratoria de

insubsistencia como decisión de carácter discrecional. Pues, de otra forma, se estaría contrariando la naturaleza de los empleos fijada en la Constitución, en la medida en que el factor subjetivo da pie a equiparar empleos de naturaleza distinta (por ej.: política, en el caso de los empleos de libre nombramiento y remoción, y administrativa, en el caso de los empleos de carrera) que fueron diferenciados de manera específica en la Carta. Vale anotar que, en torno a este tema, existe lo que se ha denominado un “choque de trenes” entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. La Corte favorece el factor objetivo, mientras que el Consejo opta por favorecer el factor subjetivo, razón por la cual la Corte Constitucional ha revocado sentencias del Consejo de Estado, al desconocer este último el precedente constitucional. La lectura de las sentencias revisadas para identificar esta línea jurisprudencial lo evidencia así.

## *2. Estabilidad laboral de los empleados en provisionalidad*

Se elaboró la siguiente pregunta, que plantea el problema jurídico relacionado con este subtema:

Quando los empleados en provisionalidad desempeñan labores propias de los empleados de la carrera administrativa, ¿gozan de la estabilidad laboral de los servidores públicos, o, por el contrario, la estabilidad es menor y similar a la de los empleados de libre nombramiento y remoción?

En principio se considera errado equiparar la estabilidad laboral de un empleado en provisionalidad —cuya labor es propia de un empleado de carrera— con aquella de un trabajador de libre nombramiento y remoción. Sin embargo, no se establece con claridad si dicha estabilidad es equivalente a la de un empleado que ingresó por medio de un concurso de méritos. En algunas sentencias se argumenta que no se pueden comparar a los empleados provisionales con ninguno de los dos tipos de empleados públicos, pero no se indican las reglas claras para fijar esos límites. Lo que es claro en los fallos examinados, es que la Corte exige al nominador hacer explícitas las causas de la decisión de desvinculación de los funcionarios en provisionalidad.

## **E. Los derechos colectivos laborales de los empleados públicos**

Recientemente el país optó por asumir la doctrina internacional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los derechos de asociación y negociación colectiva laboral aplicables a la administración pública, lo cual tuvo como resultado la aprobación del Convenio 151 de la OIT y su posterior reglamentación, todo lo cual es coherente con el contenido del artículo 39 de la CP. Este aspecto se considera relevante para el objeto de la investigación por cuanto rompe la tendencia unilateral de la relación laboral y permite que la voluntad bilateral o mutua de las partes ingrese en la regulación de las relaciones laborales en el Estado. En este sentido se analizan tres subtemas: el derecho de asociación sindical de los empleados públicos, el derecho de negociación colectiva de los empleados públicos y el derecho de huelga de los empleados públicos.

### *1. El derecho de asociación sindical de los empleados públicos*

La pregunta formulada para la línea jurisprudencial sobre asociación sindical en el sector público fue:

¿Cuentan los representantes de sindicatos de empleados públicos con las garantías asociadas con el derecho de asociación sindical tales como fueros y permisos?

Esta línea sienta un precedente muy claro, pues las sentencias que la integran son enfáticas en establecer que los empleados públicos no están excluidos de ninguna manera del derecho a la asociación sindical. De igual manera, estas sentencias destacan cómo, tanto los permisos como los fueros, son garantías necesarias para el ejercicio efectivo de este derecho, y cómo, cumpliéndose determinados presupuestos fácticos, negar estas garantías constituye una violación al núcleo esencial del derecho de asociación sindical. Vale la pena destacar también cómo la línea diferencia que solo si se vulnera el derecho constitucional a la asociación sindical o algún otro derecho fundamental, se pueden tutelar estas garantías, ya que, siendo de otra manera, correspondería a la jurisdicción laboral ordinaria conocer sobre estas controversias.

### *2. Derecho de negociación colectiva de los empleados públicos*

La pregunta o problema jurídico que desarrolla la línea jurisprudencial sobre negociación colectiva en el sector público es:

¿Tienen los empleados del sector público, cuyo vínculo laboral es de carácter legal y reglamentario, el derecho de regular sus relaciones laborales por medio del instrumento de la negociación colectiva?

Se pudo observar que la sentencia fundadora de la línea, que es previa a la ratificación por Colombia de los convenios 151 y 154 de la OIT (leyes 411 de 1997 y 524 de 1999), deja en claro que los empleados públicos en efecto cuentan con el derecho a la negociación colectiva como extensión natural de su derecho a la asociación sindical, aunque tiene menor amplitud que los trabajadores oficiales para ejercerlo. Después, las sentencias que revisan la exequibilidad de las leyes que ratificaron los convenios 151 y 154 de la OIT modifican la línea jurisprudencial al sugerir que es necesaria la revisión de los instrumentos legales que regulan este derecho. Al final, la mencionada línea argumentativa se consolida cuando se reconoce la existencia de un vacío legal en lo referente a la regulación del derecho de negociación colectiva de los empleados públicos y se une a la solicitud que hace el Ministerio Público al legislador para que llene este vacío.

En el Decreto 1092 del 2012, derogado después por el Decreto 160 del 2014, por medio del cual desarrolla el artículo 55 de la CP y los convenios 151 y 154 de la OIT, se regulan las herramientas, los procesos y las garantías necesarios para que los empleados públicos puedan ejercer de manera efectiva su derecho a la negociación colectiva. De esta manera, el gobierno pone fin a un problema jurídico discutido por vez primera en 1994.

### 3. Derecho de huelga de los empleados públicos

La línea jurisprudencial sobre derecho de huelga en el sector público se desarrolla en torno a la siguiente pregunta:

¿Tienen los empleados del sector público, cuyo vínculo laboral es de carácter legal y reglamentario, el derecho de huelga como medio para solucionar los conflictos colectivos de trabajo?

Es importante destacar que los pronunciamientos judiciales en este tema han sido muy escasos y por esa razón es difícil trazar un precedente judicial claro y aplicable. Una de las razones de esta situación es el incumplimiento del legislador al ignorar los mandatos constitucionales y llamados judiciales, al no desarrollar las disposiciones constitucionales del artículo 56 de la Carta. Sin una ley que regule la huelga en los servicios públicos esenciales no habrá materia que impulse la actividad judicial y lleve a un desarrollo claro en este tema.

## IV. Otras normas incidentes en la administración y gestión del talento humano

En Colombia la gestión pública se fundamenta en los principios consagrados en el artículo 209 de la CP<sup>3</sup>, que determina los deberes y las obligaciones de los servidores públicos y su compromiso frente al cumplimiento de los fines estatales. Podemos afirmar que este marco general deja un razonable margen de libertad para el desempeño y desarrollo profesional en el ejercicio de la función pública.

De otro lado, en correspondencia con los principios generales mencionados, se derivan varios tipos de responsabilidad que se pueden generar como consecuencia del desempeño de funciones públicas, así: la responsabilidad disciplinaria (Ley 734 del 2002), la responsabilidad fiscal (Ley 610 del 2000), la responsabilidad patrimonial (Ley 678 del 2001) y la responsabilidad penal (Ley 599 del 2000). Dicha responsabilidad puede ser el resultado no solo de la sanción de conductas indebidas, sino también de medidas preventivas frente a la ocurrencia de hechos que atenten contra la función o moral pública.

En la práctica este marco ha conllevado a una mirada restrictiva y preventiva frente a la ejecución de las tareas y funciones encomendadas. Como consecuencia, los empleados públicos en ocasiones rigen su cultura organizacional y laboral teniendo como premisa de acción la cláusula general de competencia (art. 6 CP) que determina que, en ejercicio de los deberes funcionales que juró cumplir, “solo puede hacer aquello que le está permitido”.

Si consideramos este marco general en conjunto con la normatividad ya reseñada en el *statu quo*, que regula todo el ciclo laboral de los empleados públicos, las iniciativas para generar cambios en la cultura laboral y la GTH en el sector público parecen tener un estrecho margen de acción.

3 La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

De ahí la importancia de mostrar otras perspectivas a explorar, que sin formar parte del cuerpo normativo revisado en el *statu quo*, sí inciden en la GTH. Consideramos que si se logra un entendimiento integral y coherente con los propósitos de la investigación en su contenido y alcance, es posible alcanzar objetivos concretos en el mejoramiento de la GTH sin modificaciones costosas y difíciles, o la expedición de leyes o regulaciones nuevas.

Con ese punto de partida, en nuestra normatividad encontramos regulaciones que se relacionan con las iniciativas de la llamada nueva gestión pública y el enfoque de la administración por resultados. A continuación haremos una reseña de las más relevantes para nuestro propósito.

En primer lugar, encontramos las normas y los instrumentos de planeación en la gestión pública. Los gerentes públicos encuentran coherencia institucional cuando logran articular su quehacer diario mediante planes institucionales y estratégicos, de los que se desprenden planes de acción. Así, los resultados de cada servidor público tienen un hilo conductor y apuntan al cumplimiento de las metas y al logro de los resultados concretos que se ha propuesto la administración. La Ley 152 de 1994, que establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, es la norma que desarrolla los conceptos de planeación en el Estado colombiano.

Estrechamente relacionada con la planeación tenemos las disposiciones de la Ley 489 de 1998, que regula la organización y el funcionamiento de las entidades del orden nacional, y el ejercicio de la función administrativa (art. 1º), entre otras. En su capítulo IV establece el sistema de desarrollo administrativo que busca orientar la acción del Estado organizando la gestión por sectores por medio de planes sectoriales. Esta ley fue reglamentada por el Decreto 3622 del 2005, que adoptó las políticas de desarrollo administrativo. Después, el Decreto 2482 del 2012 estableció lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión, y estructuró el “modelo integrado de planeación y gestión”, el cual articula la planeación con el desarrollo administrativo.

En segundo lugar, encontramos las normas sobre evaluación y control de la gestión, regulada por la Ley 87 de 1993, que define el ejercicio del control interno en las entidades y los organismos del Estado, y establece en cabeza del representante legal de cada organización la obligatoriedad de adoptarlo (art. 8). En desarrollo de esta ley, el Estado colombiano adoptó una herramienta específica que determina los componentes del control interno mediante el Decreto 2482 del 2012, que fue reemplazado por el Decreto 943 del 2014, en el cual se actualiza el modelo estándar de control interno (MECI).

En tercer lugar, tenemos las normas relativas al control de la calidad: la Ley 872 del 2003 crea el sistema de gestión de la calidad en las entidades de la rama ejecutiva y en otras entidades prestadoras de servicios. Al igual que en el tema de control interno, mediante el Decreto 4110 del 2004 Colombia definió una herramienta específica y adoptó la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública, que fue actualizada mediante el Decreto 4485 del 2009. La herramienta vigente es la Norma Técnica de Gestión de la Calidad para el Sector Público de Icontec – NTCGP 1000:2009.

Como vemos, la mirada de la gestión por resultados le da un sentido profundo al desarrollo y a la administración del talento humano, pues permite tener una visión institucional con carta de navegación, alinear metas particulares y resultados institucionales, y dar valor al trabajo en equipo. Estas disposiciones se pueden aplicar más eficazmente para obtener de la norma el efecto útil para la cual fue creada.

Para ello resulta primordial tener una mirada integral de estas normas con las disposiciones sobre gestión del talento humano previstas en la regulación de la función pública. La alta dirección de las entidades, las unidades de talento humano, y las dependencias responsables de la planeación y el control interno, deben buscar la articulación de las herramientas de evaluación y mejoramiento continuo de carácter institucional con las de carácter individual.

La correlación de estas herramientas con la evaluación individual de los servidores públicos permite orientar la gerencia pública con base en instrumentos ya establecidos en la ley. Asimismo, proporciona una perspectiva grupal e individual de la ejecución de las funciones y tareas, con posibilidad de articulación al liderazgo de los gerentes y el cumplimiento de las metas de sus acuerdos de gestión, los cuales deben estar a su vez armonizados con los planes estratégicos e institucionales. Lo mismo aplica frente a los programas de bienestar social y el sistema de estímulos que tiene por fin motivar el desempeño eficaz y el compromiso de los empleados públicos.

Así las cosas, podemos concluir que lo incluido en los cuadros de las normas y la jurisprudencia que presentamos en los primeros acápites de este capítulo, debe relacionarse con la normatividad mencionada en este título, y concebirse de manera integral en procura de satisfacer la gestión por resultados, los cuales deben ser igualmente recompensados, no por obligación sino por convicción.

## V. Conclusiones

Debemos entonces concluir, primero, que el presente capítulo se debe leer como un complemento a la sistematización efectuada en los cuadros de las normas y las líneas jurisprudenciales que forman parte del primer informe de investigación, y representan el producto de *statu quo* entregado. Se cuenta así con un diagnóstico básico de aspectos regulatorios incidentes en la GTH en el sector público, incorporado en un instrumento práctico para identificar con certeza las regulaciones jurídicas vigentes sobre los temas relevantes.

Para estructurar lineamientos para una política pública de gestión del talento humano en el Estado, y un ámbito cultural que agregue valor a los procesos de las organizaciones, se requiere una propuesta de las características anotadas en la introducción de este capítulo, es decir que sea innovadora, pertinente, factible y legítima.

En ese sentido, resulta fundamental relacionar las normas y providencias del *statu quo* con las que se reseñaron en la sección V de este capítulo, relacionadas con la nueva gerencia pública y la orientación a resultados, en especial las atinentes a la planeación y el control de la gestión en el marco de una orientación a resultados, las cuales inciden en mayores estímulos al talento humano, pues permiten identificar su aporte y valor en el ejercicio de la función pública.

Para efecto de los resultados del trabajo se reitera como conclusión que las normas no son el principal determinante de la situación actual, tal como se logra determinar con la lectura de los capítulos anteriores y posteriores de este libro: análisis de la evolución del entorno institucional, el análisis del *statu quo* de las prácticas de las unidades de talento humano, el mapa de actores y *stakeholders*, las lecciones del ejercicio participativo con jefes de talento humano, el estado del arte del talento humano en el sector y, por último, las brechas de prácticas en Colombia.

Por lo anterior, las mejoras en la GTH no se logran solo reformando el marco regulatorio, pues, de ser así, se desconocería la importancia de las demandas de mejoramiento de la gestión cotidiana y se podría caer en el error de entender que las políticas de estímulo al talento humano en el sector público se limitan a nuevas reglas o al cumplimiento formal de las existentes.

Con todo, para formular recomendaciones de política pública en GTH se requiere que estas sean sometidas a un test básico de legalidad para determinar tanto su pertinencia —en los casos en que los instrumentos propuestos estén debidamente regulados o limitados— como las zonas factibles de intervención, en las cuales se puede experimentar con nuevos instrumentos de la gestión estratégica del talento humano.

## Bibliografía

- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2003, diciembre 30). *Ley 872 del 2003. Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial n.º 45.418 del 2 de enero del 2004.
- . (1999, agosto 12). *Ley 524 de 1999. Por medio de la cual se aprueba el “Convenio Número Ciento Cincuenta y Cuatro (154) sobre el Fomento de la Negociación Colectiva”, adoptado en la Sexagésima Séptima (67) Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, con fecha diecinueve (19) de junio de mil novecientos ochenta y uno (1981)*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial n.º 43.670 del 18 de agosto de 1999.
- . (1998, diciembre 29). *Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial n.º 43.464 del 30 de diciembre de 1998.
- . (1997, noviembre 5). *Ley 411 de 1997. Por medio de la cual se aprueba el “Convenio 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública”, adoptado en la 64 Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1978*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial n.º 43.168 del 12 de noviembre de 1997.
- . (1994, julio 15). *Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial n.º 41.450 del 15 de julio de 1994.
- . (1993, noviembre 29). *Ley 87 de 1993. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial n.º 41.120, del 29 de noviembre de 1993.
- CORTE CONSTITUCIONAL. (1994a). Sentencia C-195/1994, M.P. Naranjo Mesa, V.
- . (1994b). Sentencia C-514/1994, M.P. Hernández Galindo, J.G.
- LÓPEZ MEDINA, D. (2000). *El derecho de los jueces*. Bogotá, Legis.
- PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (2014, mayo 21). *Decreto 943 de 2014. Por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno (MECI)*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial n.º 49.158 del 21 de mayo del 2014.
- . (2012, diciembre 3). *Decreto 2482 de 2012. Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial n.º 48.634 del 3 de diciembre del 2012.

- . (2009, noviembre 18). *Decreto 4485 de 2009. Por medio del cual se adopta la actualización de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial n.º 47.538 del 19 de noviembre del 2009.
- . (2005, octubre 10). *Decreto Número 3622 de 2005. Por el cual se adoptan las políticas de desarrollo administrativo y se reglamenta el Capítulo Cuarto de la Ley 489 de 1998 en lo referente al Sistema de Desarrollo Administrativo*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial n.º 46.059 del 12 de octubre del 2005.
- . (2004, diciembre 9). *Decreto 4110 de 2004. Por el cual se reglamenta la Ley 872 de 2003 y se adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial n.º 45.761 del 12 de diciembre del 2004.

## Anexo

### Bibliografía del *statu quo* normativo y jurisprudencial

#### A. Estructura temática del *statu quo* normativo y jurisprudencial

Como se explicó a lo largo del artículo, para construir el *statu quo* normativo y jurisprudencial, el equipo de trabajo diseñó una herramienta que organiza las normas y otras fuentes estudiadas en cinco bloques temáticos, que se dividen a su vez en subtemas. El contenido específico de cada uno de los mencionados bloques temáticos es el siguiente:

1. Marco general y de contexto
  - 1.1. Institucionalidad para el manejo del talento humano en el Estado
    - 1.1.1. Alcance de las facultades y funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC)
    - 1.1.2. Alcance de las facultades y funciones del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)
    - 1.1.3. Alcance de las facultades y funciones de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)
    - 1.1.4. Alcance de las facultades y funciones de las unidades de personal
    - 1.1.5. Alcance de las facultades y funciones de las comisiones de personal
  - 1.2. Clasificación de los servidores públicos (art. 125 CP)
    - 1.2.1. Carrera administrativa
    - 1.2.2. Elección popular
    - 1.2.3. Libre nombramiento y remoción
    - 1.2.4. Trabajadores oficiales
  - 1.3. Organización de la carrera administrativa
    - 1.3.1. Sistema general de la carrera
      - 1.3.1.1. Características
      - 1.3.1.2. Aplicación
      - 1.3.1.3. Sistemas de información y de control

- 1.3.2. Regímenes especiales de carrera
  - 1.3.2.1. Regímenes especiales de origen constitucional o carreras especiales
    - 1.3.2.1.1. Fuerzas Militares
    - 1.3.2.1.2. Policía Nacional
    - 1.3.2.1.3. Fiscalía General de la Nación
    - 1.3.2.1.4. Rama judicial del poder público
    - 1.3.2.1.5. Registraduría Nacional del Estado Civil
    - 1.3.2.1.6. Contraloría General de la República y contralorías territoriales
    - 1.3.2.1.7. Procuraduría General de la Nación
    - 1.3.2.1.8. Entes universitarios autónomos
  - 1.3.2.2. Regímenes especiales de origen legal o sistemas específicos de carrera
    - 1.3.2.2.1. Defensoría del Pueblo
    - 1.3.2.2.2. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)
    - 1.3.2.2.3. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)
    - 1.3.2.2.4. Personal docente
    - 1.3.2.2.5. Carrera diplomática y consular
    - 1.3.2.2.6. Personal científico y tecnológico de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología
    - 1.3.2.2.7. Personal no uniformado del sector defensa, Fuerzas Militares y Policía Nacional
    - 1.3.2.2.8. Superintendencias
    - 1.3.2.2.9. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
    - 1.3.2.2.10. Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil
    - 1.3.2.2.11. Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales
    - 1.3.2.2.12. Personal de Bomberos
    - 1.3.2.2.13. Empleados de carrera del Congreso
- 1.3.3. Derechos y garantías de la carrera administrativa

- 2. Ingreso al servicio público
  - 2.1. Criterios de selección y reclutamiento
    - 2.1.1. El mérito
    - 2.1.2. El concurso público
  - 2.2. Vinculación a la carrera por concurso
  - 2.3. Vinculaciones al servicio público sin ingreso a la carrera administrativa
    - 2.3.1. Provisionalidad
    - 2.3.2. Supernumerarios
    - 2.3.3. Plantas temporales
    - 2.3.4. Funcionarios de hecho

- 2.4. Vinculación por contrato - trabajadores oficiales
- 2.5. Contratos administrativos de prestación de servicios - Principio de realidad
  
3. Administración y gestión del talento humano
  - 3.1. Conceptos generales
    - 3.1.1. Definición de empleo público
    - 3.1.2. Planificación del empleo público
    - 3.1.3. Reforma de las plantas de personal - creación y supresión de empleos públicos
  - 3.2. Gestión por competencias
    - 3.2.1. Manuales de funciones
    - 3.2.2. Cuadros funcionales
    - 3.2.3. Gerentes públicos
  - 3.3. Evaluación del desempeño y acuerdos de gestión
  - 3.4. Ascensos
  - 3.5. Capacitación y estímulos
  - 3.6. Situaciones administrativas
  - 3.7. Régimen prestacional y salarial
  
4. Desvinculación del empleado público
  - 4.1. Declaratoria de insubsistencia
  - 4.2. Retiro por razones de buen servicio
  - 4.3. Renuncia regularmente aceptada
  - 4.4. Supresión del empleo
  - 4.5. Retiro por derecho a pensión
  - 4.6. Edad de retiro forzoso
  - 4.7. Retiro por muerte
  - 4.8. Abandono del cargo
  - 4.9. Destitución
  - 4.10. Retiro por revocatoria de nombramiento
  - 4.11. Retiro de empleados con fuero sindical
  - 4.12. Reten social
  - 4.13. Estabilidad laboral
  
5. Asociación sindical
  - 5.1. Asociación sindical
  - 5.2. Negociación colectiva
  - 5.3. Derecho de huelga

## B. Organización de las normas revisadas y otras fuentes consultadas

El acápite de cada bloque temático detalla las normas, la jurisprudencia y otros documentos estudiados para su desarrollo, sistematizado en un normograma que incluye las respectivas líneas jurisprudenciales por tema y líneas jurisprudenciales, como se observa a continuación.

### 1. El normograma del tema

En este se organiza la recopilación de las normas que regulan el bloque temático y se identifica sus líneas jurisprudenciales. Consiste en un cuadro organizado así:

Normograma: numeración y título del tema						
Subtema: numeración y título del subtema						
Constitución Política	Normativa internacional	Ley	Decreto ley	Decreto	Jurisprudencia	Otras fuentes

El contenido de las columnas es el siguiente:

- Título del normograma: en cada normograma se identifica el tema del que trata, de acuerdo con el siguiente índice:
  - Subtema: corresponde al mencionado en el índice.
  - Constitución Política: indica el artículo correspondiente al subtema. Al consultar el pie de página se puede leer su contenido.
  - Normativa internacional: indica el instrumento internacional relacionado con el subtema.
  - Ley: indica el número de la ley y, cuando es del caso, el aparte específico de esta relacionado con el subtema.
  - Decreto ley: se indica el número del decreto ley y, cuando es del caso, el aparte específico de este relacionado con el subtema.
  - Decreto: se indica el número del decreto y, cuando es del caso, el aparte específico de este relacionado con el subtema en estudio.
  - Jurisprudencia: se indican las líneas jurisprudenciales relacionadas con el subtema. En algunos casos, se incorporaron referencias a sentencias que desarrollan conceptos esenciales para la comprensión del tema.
  - Otras fuentes: en esta columna se incorporaron otras fuentes usadas para el desarrollo del subtema, como por ejemplo las cartillas del DAFF y de la CNSC.

### 2. Líneas jurisprudenciales

El cuadro que presenta las líneas jurisprudenciales está organizado así:

Problema jurídico que plantea la línea jurisprudencial (pregunta formulada)		
Respuesta A	Sentencias de la Corte Constitucional	Respuesta B

El encabezado de cada cuadro presenta el o los problemas jurídicos del subtema en forma de pregunta con respuesta sí o no; en cada extremo se esboza la respuesta enfocada al sí o al no, y en la columna del centro se ubica cada una de las sentencias con peso estructural en la línea en algún lugar del espectro que forman estas dos respuestas bipolares.

Para facilitar la consulta de manera efectiva, los documentos que conforman el *statu quo* normativo y jurisprudencial se organizaron en un documento que se encuentra colgado en la página web del proyecto de investigación.

El documento permite consultar cada una de las normas y fuentes consultadas a través de hipervínculos que dirigen al lector hacia páginas de Internet en las que se encuentran versiones actualizadas. Además, contiene resúmenes de las sentencias revisadas, a las cuales se puede acceder a través de hipervínculos de este documento y también desde el título del resumen dirigirse mediante otro hipervínculo al texto completo de la sentencia en la página de la Corte Constitucional.

Debajo del cuadro de la línea jurisprudencial se encuentran tres hipervínculos que llevan a:

- El normograma correspondiente.
- La conclusión de la línea: en este aparte se señala el precedente constitucional aplicable al caso.
- Conexión con Consejo de Estado: en este aparte se referencian algunas sentencias del Consejo de Estado que respaldan lo dicho por la Corte Constitucional. En el caso de existir un choque de trenes, además de esta referencia se encontrará un texto que explica dicho choque y cuál precedente sería aplicable a la luz de las condiciones.

De esta manera, se construyó una herramienta que sabemos puede prestar un gran servicio a los funcionarios públicos con responsabilidad en la gestión de talento humano, y además facilitar una mirada global de la normativa relevante para llevar a buen término el proyecto de investigación.



## Capítulo 6

# **Análisis del *statu quo* de las prácticas de las unidades de personal en el sector público colombiano**

Luis Díaz Matajira  
Paula Liliana Rozo Posada  
Julián Alberto Arce Sánchez<sup>1</sup>

## **Introducción**

Este capítulo presenta los resultados de uno de los componentes del diagnóstico general propuesto, específicamente un análisis de las prácticas de la gestión del talento humano (GTH) a partir del estudio y la interpretación de una base documental común a todas las unidades de personal. Este esfuerzo buscó comprender y caracterizar las prácticas de las entidades públicas. Como elemento orientador de este diagnóstico cualitativo, planteamos las siguientes preguntas: ¿Qué tan estratégico es el tema y la labor de la unidad de personal? ¿Cómo se forma y promueve el talento humano dentro de las entidades públicas colombianas?

Para el desarrollo del capítulo propusimos como objetivos del diagnóstico comprender las prácticas de la GTH tomando como referencia la lectura y el análisis tanto de los planes estratégicos como de los planes de formación y bienestar disponibles de las 24 instituciones públicas cabeza de sector. A estos documentos se les hizo lectura, codificación y análisis, en los que se fundamentan las conclusiones y recomendaciones hechas en este capítulo. Partimos del presupuesto teórico de que la gestión del recurso humano debe estar basada y alineada con la planeación estratégica de la organización, y por este motivo definimos el sistema de gestión del talento humano como los procesos continuos de identificación, medición y desarrollo del desempeño de los individuos y equipos, y la alineación de su desempeño con los objetivos estratégicos de la organización (Aguinis, 2009; Longo, 2001, 2002).

El capítulo se estructura de la siguiente manera: en la sección I se hará una descripción de la metodología de investigación aplicada, en la sección II se presentan tanto los principales resultados de las prácticas de bienestar y capacitación que lideran las unidades de personal, como una interpretación de su relación con la estrategia organizacional, y en la sección III se muestran las conclusiones.

## **I. Metodología**

Dentro del conjunto de aproximaciones a la investigación cualitativa, para este capítulo se propuso utilizar el análisis de contenido, el cual es un ejercicio interpretativo que permite

1 Los autores agradecen la asistencia de investigación de Tatiana Castillo, Daniela Bello, Alejandra Palacios, Andrés Camilo Nieto y Andrés Rojas.

comprender un fenómeno a partir de la clasificación y codificación de documentos o textos específicos, como por ejemplo actas, informes, cartas, etcétera. Para desarrollar el análisis de contenido se siguió un esquema de codificación manual de los textos, apoyado por un *software* de análisis de textos (Atlas TI). Es importante señalar que los métodos cualitativos se basan más en la comprensión de los procesos de la organización que en la predicción de los resultados organizacionales (Lee, 1999).

Los documentos utilizados para el análisis fueron aquellos existentes y disponibles para la mayor parte de las organizaciones analizadas. Con el equipo investigador del proyecto y el Comité Técnico, se identificaron tres documentos textuales comunes a todas las organizaciones:

- Planes estratégicos y organigramas.
- Planes institucionales de capacitación.
- Planes anuales de bienestar.

Lo anterior, teniendo en cuenta que por ley todas las entidades deben elaborar anualmente un Plan Institucional de Capacitación (PIC), en el marco de la Ley 909 y de los lineamientos y las políticas del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). Así, se tuvo acceso a los planes anuales de bienestar y de capacitación para el 2013, de 23 de las 24 entidades cabeza de sector, documentos suministrados por el Comité Técnico del proyecto<sup>2</sup>.

La información referente a los planes estratégicos y a las estructuras organizacionales se consultó fundamentalmente a partir de la información disponible en los sitios web de las entidades. No se tuvo acceso a la información del plan estratégico de la recién creada Dirección Nacional de Inteligencia, aunque sí se consultaron sus planes de bienestar y capacitación.

Con el fin de garantizar la validez de los resultados (Palmer y Short, 2008; Short *et al.*, 2010) se siguieron dos aproximaciones al análisis de contenido: deductiva e inductiva.

## A. Aproximación deductiva

Esta aproximación consiste en la identificación teórica de categorías y la aplicación-observación de las categorías sobre los documentos textuales. Se realizó una revisión bibliográfica, se utilizaron textos como el de DeNisi y Griffin (2001) y artículos académicos relacionados, con el fin de identificar las mejores prácticas que se encuentran en la literatura y usarlas como referente para establecer tanto las categorías como los elementos que fueron buscados

<sup>2</sup> Se realizó la lectura y codificación de los planes estratégicos de las siguientes entidades públicas: Colciencias; Coldeportes; DAFP; DANE; DNP; Ministerio de Agricultura; Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Ministerio de Educación; Ministerio de Minas y Energía; Ministerio de la Salud y Protección Social; Dirección Nacional de Inteligencia; Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; Ministerio de Cultura; Ministerio de Transporte; Ministerio de Vivienda; Ministerio de Comercio; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Trabajo; Ministerio de Justicia y Derecho; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Ministerio de Defensa, y Secretaría de la Presidencia.

dentro de los planes de formación y bienestar de las dependencias estudiadas. En las tablas 1 y 2 se muestran las categorías que se establecieron, con sus respectivas definiciones.

**Tabla 1.** Categorías-familias de códigos para formación

Categorías	Subcategorías	Ejemplos
Formación: diversas acciones encaminadas a promover conocimientos, habilidades o comportamientos en las personas.	Capacitación: conocimientos y habilidades requeridos para el desarrollo de la función (p. ej: pregrados, cursos, inglés, habilidades informáticas).	
	Desarrollo: fortalecimiento de las características personales y de comportamiento orientadas a un mejor desempeño (ej. capacidad de servicio al cliente).	Competencias: grupo de habilidades, acciones y comportamientos que le permiten a una persona ser efectiva dentro de una tarea o rol.
	Métodos: características pedagógicas por medio de las cuales se busca realizar la capacitación o el desarrollo (pedagogías, tipos de actividades).	Autoaprendizaje. Aprendizaje en equipos.
	Fuente: responsables del diseño y desarrollo de las actividades de formación.	Aprendizaje basado en problemas. Fuentes internas: Unidad de Personal. Fuentes externas: cajas de compensación.
	Evaluación de formación: actividades encaminadas a establecer la adquisición del conocimiento, la habilidad o el comportamiento.	
	Gestión del conocimiento: acciones encaminadas a establecer los “inventarios”, las necesidades, las fuentes y los medios de difusión de temáticas particulares necesarias para el buen funcionamiento de la entidad.	
	Presupuesto: recursos asignados al tema.	

Fuente: elaboración propia

**Tabla 2.** Categorías-familia de códigos para bienestar

Familia	Categorías		Ejemplos
Bienestar: acciones encaminadas al cuidado biopsicosocial de los colaboradores en todos sus ámbitos de vida.	Identificación de necesidades: procesos para la detección de necesidades de bienestar.	Mecanismos empleados para identificar las necesidades de la organización y de los colaboradores para mejorar el clima organizacional, el bienestar, y fortalecer la identidad o cultura organizacional.	Evaluaciones del desempeño, encuestas, entrevistas.
	Bienestar interno: acciones de intervención de bienestar en los espacios intralaborales de acción.	Clima organizacional: relacionado con la sensación emocional y social del medio de trabajo (es agradable, retador, competitivo, etcétera).	Reconocimientos Comunicación Trabajo en equipo

Familia	Categorías		Ejemplos
Bienestar: acciones encaminadas al cuidado biopsicosocial de los colaboradores en todos sus ámbitos de vida.	Bienestar interno: acciones de intervención de bienestar en los espacios intralaborales de acción.	Cultura organizacional: relacionado con los supuestos básicos del grupo de trabajo, sus valores y creencias (somos empleados o somos servidores públicos, por ejemplo procesos de inducción, ceremonias, etc.).	
		Difusión: mecanismos para dar a conocer los diferentes temas relacionados con la gestión a los integrantes de la organización	
		Desvinculación: actividades de apoyo para las personas que salen de la entidad (pensionados o retirados del cargo).	
Bienestar externo: acciones de intervención de bienestar en los espacios extralaborales de acción.		Personal: ej: cursos de manualidades.	
		Social: ej fiesta de la compañía, excursiones.	
		Familiar: ej: fiestas para niños,	
		Deportivo: ej: torneos.	
		Cultural: ej: entradas a cine.	
		Salud: ej: aeróbicos, yoga. Económicos: ej: auxilios de estudio de hijos, adquisición de vivienda.	

Fuente: elaboración propia

## B. Aproximación inductiva

Esta aproximación consiste tanto en la lectura y codificación de textos, como en la revisión, identificación y propuesta de categorías, para su posterior agrupamiento, recodificación y análisis. En el equipo de investigación participaron cinco estudiantes y dos profesores, cada uno de los cuales realizó la codificación de los textos teniendo en cuenta las categorías propuestas. Para validar este ejercicio individual se llevaron a cabo reuniones quincenales en las que se discutieron tanto la clasificación individual como las opiniones de cada participante respecto a los subsistemas de formación y relaciones humanas en cada una de las entidades consideradas. Este diálogo facilitó y enriqueció la comprensión sobre la situación y los retos actuales que enfrentan las entidades públicas en la implementación de los programas de formación y bienestar. Los hallazgos se desarrollan de manera más detallada en el punto B de la sección II (“Resultados”), denominada “Discurso y realidad, la formación y el bienestar como gestión operativa de las unidades de personal”.

Como marco de referencia teórico para abordar el análisis se asume el *modelo de planeación estratégica*, en el cual tanto la GTH como las otras áreas de la organización deben estar articuladas de manera estratégica para lograr los objetivos misionales de la organización<sup>3</sup>.

La literatura plantea que esta gestión se articula en los denominados *sistemas de gestión de desempeño* (Aguinis, 2009), los cuales se definen como los procesos continuos de identificación, medición y desarrollo del desempeño de los individuos y equipos, y la alineación de

3 Para mayor detalle ver el capítulo 1 “Estado del arte de la gestión estratégica del talento humano en el sector público: teoría y prácticas”.

su desempeño con los objetivos estratégicos de la organización. La adopción de un sistema de gestión de desempeño incorpora estrategias fundamentales de motivación; acompañamiento o tutoría (*coaching*); comunicación y retroalimentación para mejorar el desempeño, y apropiación de los valores y comportamientos de la cultura organizacional adaptadas al contexto particular de las organizaciones.

Teniendo en cuenta los anteriores planteamientos teóricos, se analizaron y codificaron la *misión*, la *visión* y los *objetivos estratégicos* contenidos en los planes estratégicos. De manera específica, desde la aproximación deductiva se buscó establecer si los planes: (1) identifican el papel del talento humano para el logro misional, (2) identifican o especifican los elementos básicos de la filosofía organizacional y (3) identifican o especifican la imagen pública deseada.

Además, se revisaron las estructuras organizacionales para identificar la relevancia en la *estructura y cultura organizacional* de la GTH. Se buscó establecer la ubicación de la Unidad de Personal en la jerarquía organizacional y cuál era el foco de orientación de la organización: si interno (hacia las necesidades internas y del puesto de trabajo) o externo (hacia el logro misional y servicio al ciudadano).

El resumen de los criterios de análisis o categorías generales para el análisis deductivo se presenta a continuación.

### C. Criterios de análisis

Las categorías propuestas para el análisis tienen que ver con la importancia estratégica y la relevancia en la estructura y cultura organizacional de la GTH, así:

- Importancia estratégica: la importancia estratégica de la GTH se observa revisando la misión, la visión y los objetivos estratégicos contenidos en los planes estratégicos. Permite establecer si en la organización:
  - Se identifica o especifica el papel del talento humano para el logro misional.
  - Se identifican o especifican los elementos básicos de la filosofía organizacional (valores, principios y prioridades).
  - Se identifica o especifica la imagen pública deseada.
- Como segundo elemento de evaluación se observará en los planes estratégicos y organigramas la relevancia en la estructura y cultura organizacional de GTH. Así, se identifica en cada organización:
  - El número de niveles jerárquicos en la organización.
  - La existencia de manera explícita de la Unidad de Personal en el organigrama.
  - La ubicación de la Unidad de Personal en la jerarquía organizacional
  - El foco de orientación de la organización, es decir si este parece ser interno (hacia las necesidades internas y del puesto de trabajo) o externo (hacia el logro misional y servicio al ciudadano).

## II. Resultados

### A. Importancia estratégica

Teniendo en cuenta las categorías propuestas, en primera instancia se presentan los resultados asociados con la importancia estratégica del tema del talento humano percibida en los documentos analizados, así: primero en la planeación estratégica y en la posición estratégica del área, luego en la imagen pública deseada. En segunda instancia se presentan las principales observaciones relacionadas tanto con los valores organizacionales identificados —con énfasis en la orientación al servicio— como con los temas más relevantes observados en los documentos asociados con la formación por competencias y la implementación de las políticas de talento humano. El detalle asociado con la formación y el bienestar se presenta en la sección B de este apartado.

Los diferentes fenómenos sociales y económicos han generado nuevos retos para las organizaciones y empresas: la globalización, el continuo desarrollo de tecnología y sistemas de información han tenido un efecto directo en la manera como se organiza el trabajo y se potencializa el talento. A nivel estratégico, las organizaciones no pueden obviar en su planeación fenómenos como la emergencia del trabajo del conocimiento y su predominancia en el escenario actual; la aceleración del cambio; la constante reconfiguración organizacional y los nuevos temas en el quehacer empresarial: el emprendimiento, la innovación y la creatividad, el liderazgo, el aprendizaje en organizaciones e individuos. Rita Gunther y John Child (2001) mencionan cómo estas nuevas formas de organización que buscan responder a la incertidumbre y al cambio constante afectan las concepciones que se tienen sobre el talento y la carrera profesional (tabla 3).

Tabla 3. Concepciones sobre la carrera profesional y el talento

Antes	Ahora
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas organizacionales.</li> <li>• Trayectoria profesional estable.</li> <li>• Jerarquía y equipos.</li> <li>• Búsqueda de empleo infrecuente.</li> <li>• Carreras profesionales administradas por la organización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Habilidad y competencias del individuo.</li> <li>• Constantes saltos.</li> <li>• Individuos súper estrellas.</li> <li>• Constantes campañas para promocionar planes de carrera en las organizaciones.</li> <li>• Carreras profesionales administradas por el individuo.</li> </ul>

Fuente: Child y Gunther, 2001

Las entidades públicas funcionan de acuerdo con un marco jurídico que define la capacidad de acción y respuesta de estas organizaciones a nivel estratégico. El funcionamiento de las entidades públicas se caracteriza por ser complejo debido a la multiplicidad de objetivos que estas deben cumplir, los cuales involucran aspectos sociales, de productividad y eficiencia. Esta complejidad exige, al igual que sucede con las organizaciones del sector privado, capital humano sofisticado. Las entidades públicas, incluso con sus particularidades, también están inmersas en un mercado laboral con tendencias y nuevos paradigmas que implican retos tanto en la gestión del talento como en el logro de objetivos misionales.

Cautivar, mantener y desarrollar el capital humano no solo es un requerimiento para cualquier organización, sino que también constituye una oportunidad para generar valor eco-

nómico y social. En los planes estratégicos de las 23 entidades públicas que se incluyeron en la muestra para este análisis, se definen con claridad la función y razón de ser de cada entidad, y asimismo se enuncia con frecuencia la importancia de la eficiencia y la calidad de los servicios. Sin embargo, el talento humano no se identifica como un aspecto clave en el logro de los objetivos misionales.

En siete de las 22 organizaciones estatales se identifica el talento humano como elemento relevante de su planeación estratégica. En la visión organizacional de cuatro de estas siete entidades se hace referencia explícita al papel del talento humano para el logro misional; cuatro lo hacen explícito en los objetivos estratégicos de la organización (tabla 4), y en 14 entidades el tema no aparece de manera explícita en su planeación estratégica.

**Tabla 4.** El papel del talento humano en la misión y los objetivos de las entidades públicas

Entidad	Misión	Objetivos
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	Para esto se requiere talento humano competitivo y con vocación de servicio, procesos eficaces y herramientas tecnológicas modernas y apropiadas	Fortalecer la institucionalidad a través de mejores prácticas en la gestión de procesos administrativos, financieros, tecnológicos y de talento humano.
Ministerio de Relaciones Exteriores		Satisfacer las necesidades de los usuarios con un talento humano competente y comprometido con este fin.
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	El recurso humano alcanza las competencias requeridas, los procesos mejorarán en eficiencia y eficacia, y todo esto dejará huella con el logro de los propósitos trazados en el cuatrienio.	
Ministerio de Salud y Protección Social	El Ministerio reconoce, valora y desarrolla el talento humano, la gestión del conocimiento y los recursos, para que el país cuente con políticas públicas orientadas al goce efectivo del derecho a la salud.	
Ministerio de Minas y Energía		Fortalecer las competencias y el desarrollo de los servidores públicos, para mejorar su desempeño y la conformidad de los productos o servicios de la entidad.
Departamento Nacional de Planeación	El desarrollo institucional del Estado mediante el uso de herramientas modernas de gestión, personal idóneo, sustentado en los principios de una gestión pública eficaz, eficiente, transparente y cercana a los intereses de los ciudadanos.	
Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas		Aumentar la productividad y articulación del talento humano para que responda a las necesidades del DANE.

Fuente: elaboración propia con base en la misión y los objetivos de siete entidades públicas

Por otro lado, en términos de ubicación dentro del organigrama de la institución, las unidades de personal se encuentran posicionadas entre el tercer y quinto nivel jerárquico, ninguna forma parte de la alta dirección; en cinco de las organizaciones estudiadas no aparece de manera explícita en el organigrama una unidad de personal, por lo que el tema parece ser intermediado por la Secretaría General. Lo anterior demuestra el bajo perfil de estas unidades y posiblemente una visión poco estratégica y más operativa del tema de la GTH.

La imagen pública deseada es un indicador que permite inferir cuáles son los valores rectores en cada institución sobre los que se fundamenta la cultura organizacional y la construcción de identidad con la organización. De acuerdo con nuestra revisión, las palabras más frecuentes con las que las organizaciones pretenden identificarse o ser reconocidas son: eficientes, líderes, serviciales, competitivas y responsables.

La aparición y frecuencia de estos valores en los diferentes documentos se explica en gran medida en los lineamientos que se establecen en la cartilla laboral expedida por el Departamento de la Función Pública (DAFP, 2004), en la que se promueve una nueva orientación en la calidad de la vida laboral y la gerencia efectiva de los servicios, a través de la comunicación, la participación de los distintos actores, la negociación y el consenso. La satisfacción del personal y las políticas sobre el talento humano se establecen como condicionantes del buen servicio en asuntos como promoción, capacitación y bienestar.

En los documentos analizados (planes anuales de bienestar y de capacitación para el 2013) se advierte que un número reducido de instituciones destaca valores esenciales para la organización; además, no se observa cómo las entidades desarrollan planes de inducción y de capacitación orientados a extender estos valores entre los funcionarios. Por medio de las unidades y los grupos de personal se comunican e implementan los planes de formación y bienestar, aunque no se menciona la participación de los directivos y otros actores en el diseño o la planeación de los programas relacionados con la GTH.

La diversidad aparece como un aspecto crítico para las entidades públicas; sin embargo se nota la dificultad que tienen las diferentes entidades en materializar acciones y políticas concretas sobre diversidad. La participación de los grupos minoritarios en el diagnóstico de necesidades de formación y bienestar no es evidente, incluso la descripción de la población laboral en cada organización es general y en algunos casos inexistente.

Las variables demográficas como procedencia, género y edad, además del tipo de contrato que vincula a los funcionarios, constituyen una fuente de información crítica tanto para la materialización de los valores que enuncian las entidades, como para la formulación de los programas de intervención. Este es un aspecto que continúa consolidándose pero aun se observan distintos niveles de desarrollo y profundización en el modelo de competencias laborales.

Tanto en los planes estratégicos como en los documentos de formación y bienestar se enfatiza en la orientación al servicio a la ciudadanía en una gestión y formación del talento basada en unas competencias generales (ser, saber, hacer) para todas las entidades públicas. Dichas competencias responden al Plan Nacional de Formación y Capacitación (DAFP, 2010), como una estrategia nacional para mejorar tanto la calidad del servicio público como las condiciones laborales de los funcionarios. Si bien estas competencias se enuncian en la mayoría de los documentos, no se reportan diccionarios de competencias propias de cada entidad que respondan a las particularidades de cada organización.

De manera similar, en el Plan de Desarrollo Nacional 2006-2010 se identificaron los siguientes ejes de desarrollo: administración al servicio del ciudadano, lucha contra la corrupción,

mejoramiento continuo, gobierno de la información, innovación institucional y gestión por resultados. Los planes de formación y capacitación deben incluir los temas señalados, además de otros proyectos de aprendizaje. En los documentos no se mencionan las intervenciones para atender los ejes de desarrollo previamente establecidos.

El reto que enfrentan las entidades públicas consiste en identificar necesidades de conocimiento a partir del plan estratégico: la pregunta ya no es *adónde se quiere* llegar, sino *cómo*, y esto tiene que ver con los atributos y las competencias del ser, saber y hacer que los colaboradores de cada entidad requieren para alcanzar los objetivos misionales, además de desempeñarse con éxito en el rol. Los documentos analizados constituyen la información más actualizada sobre el progreso que han hecho las entidades en relación con los objetivos propuestos en el marco del desarrollo nacional; algunos ejemplos positivos sobre esta orientación a la calidad del servicio y de las condiciones laborales que las entidades públicas han desarrollado son:

- El Ministerio de Hacienda, por medio de sus planes, presenta una lista exhaustiva y detallada de las necesidades de formación que reflejan una estructura en la que es claro quién debe hacer qué. También presenta un plan de bienestar articulado y consistente con la población laboral y los indicadores de gestión, previos diagnósticos y evaluaciones del desempeño.
- La Cancillería tiene un enfoque a futuro, con objetivos estratégicos y orientados al desarrollo de la entidad en comparación con otros planes que dan mayor énfasis a las necesidades puntuales de los colaboradores.
- El Ministerio de Transporte presenta objetivos tácticos y una identificación de necesidades basada en las evaluaciones del desempeño.

Considerando las estructuras organizacionales de las entidades públicas, se observa que estas corresponden a estructuras funcionales diseñadas para lograr la eficiencia a partir de la especialización de los recursos y la departamentalización de las áreas y funciones. Además, por decreto se establece que las funciones para cada rol en las entidades se determina de acuerdo con los diferentes niveles jerárquicos: directivo, asesor, asistencial, técnico o profesional. Este diseño organizacional permite localizar a los funcionarios en la estructura de acuerdo con unos requisitos (experiencia, nivel de preparación). De esta manera, las condiciones laborales de los funcionarios públicos están sujetas tanto a la especialización del trabajo como al vínculo jurídico (carrera administrativa, libre nombramiento y remoción y provisional).

Para la construcción de una cultura organizacional e identidad con el servicio público es necesario que los colaboradores perciban y tengan la oportunidad de desarrollar su carrera profesional. Los programas de formación y bienestar son aspectos críticos para lograr la movilidad de los funcionarios y el mejoramiento de las condiciones laborales y, en últimas, el cumplimiento de los objetivos misionales.

El análisis de los programas de formación y bienestar revela varios de los desafíos que deben resolver las distintas entidades: por un lado, la jerarquización y continua subdivisión de las tareas dificulta y prolonga la movilidad (promoción) de los colaboradores; la demanda laboral puede afectar la disponibilidad para la formación y capacitación, lo cual a su vez puede influir tanto en la motivación y el interés como en las percepciones de justicia (proce-

dimental y distributiva) que tienen los colaboradores en las entidades públicas. Así mismo, la manera como se implementa actualmente el diagnóstico de necesidades no informa sobre los requerimientos de conocimiento y competencias laborales en los distintos niveles.

Se observa una alta variabilidad en los presupuestos asignados para los programas de formación y los de bienestar, por ejemplo, \$699 508 592 para el plan de bienestar anual del DNP, frente a \$50 000 000 para el plan de bienestar del Ministerio de Vivienda. Estas diferencias en presupuesto pueden afectar la cobertura y efectividad de las intervenciones. Aunque se establece un marco general, las entidades públicas no parecieran estar alineadas ni gozar de los mismos recursos para implementar los programas de formación y bienestar. A manera de hipótesis, estas diferencias se pueden explicar por varias razones: en primer lugar, por la capacidad que tengan las unidades de personal de gestionar recursos; en segundo lugar, por la influencia y el interés que tenga la Secretaría General en su rol como intermediadora ante la alta dirección, y en tercer lugar por el involucramiento y compromiso de la alta dirección con el diseño y la implementación de los programas de talento humano.

## **B. Discurso y realidad: la formación y el bienestar como gestión operativa de las unidades de personal**

### *1. Formación*

De acuerdo con el Plan Institucional de Capacitación (PIC), en el marco de la Ley 909 y de los lineamientos y políticas del DAFP, dentro de la gestión de la calidad, la formación y la capacitación, las unidades de personal tienen como responsabilidad analizar las brechas o necesidades de desarrollo de las competencias laborales de los empleados que estén directamente relacionadas con los procesos que generan los productos o servicios que demandan excelencia para que los usuarios y ciudadanos estén satisfechos.

Las inversiones en capacitación y formación tienen un efecto directo tanto en la productividad de la empresa como en el ingreso y las condiciones laborales para el trabajador (Zwick, 2006). De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), un aumento del 10% en el tiempo que una persona dedica para su capacitación reduce la probabilidad de desempleo en 0,2%; de manera similar, por cada año adicional en educación la productividad agregada aumenta al menos 5%. Aunque estas cifras no corresponden a la situación colombiana, sí ponen en evidencia el impacto que tienen la capacitación y el desarrollo de los colaboradores: mayor cobertura y mejor calidad debería mejorar tanto la productividad de la fuerza laboral como el ingreso de los colaboradores.

Echebarría (2006), en su informe sobre la gestión del servicio civil en Latinoamérica, califica los diferentes subsistemas de recursos humanos de acuerdo con la brecha que existe entre la realidad versus los lineamientos que los países dicen tener. En la escala Likert de 1 a 5, Colombia obtiene puntajes bajos en los subsistemas de gestión del rendimiento (1,8), gestión del desarrollo (2) y gestión de las relaciones humanas y sociales (1,9). Es decir que la realidad analizada se encuentra significativamente alejada de la expresada en los programas, demostrando discrepancias de contenido o frecuencia.

La encuesta realizada en el 2007 por el DAFP y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), durante el proyecto de investigación “Construcción participativa de linea-

mientos para redimensionar la política estatal de formación y capacitación para los empleados públicos”, reporta que las principales dificultades que tienen las entidades nacionales y territoriales para lograr implementar nuevas orientaciones en el manejo de la capacitación son la formulación de proyectos de aprendizaje, seguida por el diagnóstico de necesidades. Estos inconvenientes se debían en gran parte a la falta de interés de los funcionarios, el reducido número de personas para manejar el programa y la complejidad de los procedimientos a seguir. El reporte de la encuesta concluye que para el 2008 más del 90% de las entidades territoriales continuaba diagnosticando necesidades de capacitación con base en la solicitud directa del empleado o del jefe.

En el 2010, el Documento Conpes 3674 manifiesta los principales retos a considerar en el Plan Nacional de Formación y Capacitación de los empleados públicos, así: primero, el reconocimiento de la diversidad cultural, étnica y social; segundo, la capacitación en temas que impliquen construcción de identidad y cultura más allá de lo operativo, de las actividades rutinarias y del orden normativo. Los planes de formación y bienestar proveen la información más actualizada en relación con las prácticas de talento humano que han adoptado las diferentes entidades; a través del análisis de su contenido se estudia cómo ha sido la evolución de los modelos propuestos en el marco institucional, con respecto a las problemáticas previamente identificadas y frente al estado ideal que propone la literatura para los subsistemas gestión del desempeño y gestión de las relaciones humanas y sociales.

Dentro de los objetivos y lineamientos pedagógicos, el DAFP hace referencia a “Formación y capacitación” (DAFP, 2010), lo cual implica que se trabajan como dos categorías distintas de análisis; sin embargo, cuando se refieren a la implementación del PIC, no se hace una diferenciación explícita de estas dos categorías. Para realizar el análisis documental estableceremos a “Formación” como la categoría que identifica todas las acciones del Estado que buscan alcanzar los objetivos misionales y que son objeto de los PIC de cada institución. Esta categoría se analizará tanto en las particularidades de “Capacitación” —entendida como las acciones desarrolladas para que los servidores públicos tengan la información y las capacidades necesarias para ejercer sus cargos de forma efectiva— como de “Desarrollo”, entendido como las acciones encaminadas a mejorar, construir mayores habilidades e incrementar la capacidad de gestión del servidor público.

La capacitación se encuentra centrada en el presente, esto es, en las capacidades y habilidades requeridas por una persona para desarrollar un cargo o una posición en el estado actual de la organización, del negocio y de la tecnología. El desarrollo, por otra parte, se encuentra orientado hacia el futuro de la persona o de la organización. DeNisi y Griffin (2001) definen la *capacitación* como las acciones planificadas para que un empleado aprenda los conocimientos, habilidades y comportamientos relacionados con un cargo, y el *desarrollo* como la enseñanza de habilidades profesionales requeridas para presentes y futuros puestos de trabajo.

Otro punto que diferencia estas categorías son las estrategias de aprendizaje; Chiavenato (2009) identifica como técnicas de capacitación las lecturas y la instrucción programada o capacitación en clase, entre otras. El desarrollo de personas se encuentra más relacionado con estrategias de aprendizaje como la rotación de puestos, las asesorías, la asignación de proyectos, los cursos y seminarios externos, los ejercicios de simulación y la capacitación fuera de la empresa, entre otros.

Para fines del presente estudio tomaremos la palabra “formación” como la categoría general sobre la cual se agrupan las diferentes actividades relacionadas con la educación y

el aprendizaje del grupo de colaboradores de una organización en el marco del desarrollo de una tarea o puesto para el cual ha sido contratado. Con este término buscamos hacer énfasis en las características educativas implicadas en esta unidad de análisis. Dentro de esta categoría se clasifican las acciones según correspondan a *capacitación* o *desarrollo*.

Existen otras categorías que componen la formación. Tres de estas están relacionadas con las acciones necesarias para planificar de forma efectiva planes de capacitación o desarrollo, y son: la *identificación de necesidades*, que considera las acciones encaminadas a establecer qué debe capacitarse o desarrollarse; los *métodos de formación*, que tienen que ver con la manera como se piensan ejecutar las acciones de capacitación y desarrollo, y la *evaluación de formación*, que mide si los objetivos de aprendizaje se cumplieron (Chiavenato, 2009).

Por último se desarrollaron dos categorías adicionales para describir otros aspectos de los planes de formación: por una parte, las *fuentes*, en las cuales se busca identificar si los métodos dan mayor preponderancia a la formación externa o interna a la organización, y una categoría de *presupuesto*, en la que se busca observar los recursos destinados a estos programas.

En los planes de capacitación analizados no se observa la existencia de un plan general de formación alineado con los objetivos estratégicos y las necesidades de la organización. En la mayor parte de los casos, las entidades recurren a las encuestas y otros mecanismos de consulta para establecer sobre qué temas realizar la capacitación. Asimismo se observa alta variabilidad en la orientación de las actividades de capacitación, así: ocho de las entidades ofrecen acciones de capacitación de carácter individual, diez capacitaciones para grupos o dependencias y tres programas de capacitación y formación organizacional. Estas diferencias se explican en parte por los mecanismos de diagnóstico, los cuales continúan centrándose en las necesidades individuales o las expuestas por los jefes de área, dejando un número reducido de entidades (cuatro) que formulan los planes de capacitación partir de los requerimientos organizacionales.

En todos los documentos se hace mención a las *competencias laborales*, aunque no queda claro en este análisis cuál es su definición final, o cuáles son los métodos particulares para formar en este tipo de competencias. Por medio de las actividades de capacitación, las dependencias buscan generar cambios, permanentes o duraderos, en el grupo de colaboradores con el fin de “cerrar brechas” y actuar sobre las “oportunidades de mejora” que han sido identificadas.

El modelo de competencias ha sido adoptado por las entidades públicas, aunque se observa muy poca relación entre los planes de capacitación de cada entidad y su planeación estratégica, la cual es la fuente natural de las necesidades de formación de una organización.

En relación con los mecanismos por medio de los cuales las entidades establecen sus prioridades de capacitación, en 13 de ellas se nota el gran peso que tienen las demandas, solicitudes y opiniones tanto de los colaboradores como de los grupos y las dependencias en particular. En ocho de estas entidades dichos temas son identificados por medio de autorreportes, encuestas y cuestionarios de expectativas, y en cinco son expresados directamente por los funcionarios, de manera que se desarrollen actividades acordes con las necesidades y expectativas de los servidores de la entidad.

El uso de estos mecanismos para priorizar las necesidades trae como consecuencia la orientación al presente, dejando a un lado la perspectiva holística y futura; de esta manera los programas de capacitación corresponden a un modelo reactivo que consiste en resolver

los vacíos o requerimientos de cada rol a medida que van surgiendo. El estado ideal tanto para la gestión del rendimiento como para la gestión de las relaciones humanas es que los programas de capacitación estén alineados con el desarrollo de la carrera profesional. En este caso no se advierte cómo contribuyen estos programas al progreso y la movilidad de los funcionarios públicos en las entidades, y la carrera administrativa por ende se define en la normatividad, aunque en la práctica las entidades no demuestran claridad en el plan de desarrollo de sus colaboradores.

Las evaluaciones del desempeño constituyen otro mecanismo para identificar las necesidades, como lo mencionan cuatro de las entidades; así mismo, dos de las entidades reportan el uso de encuestas o entrevistas a las directivas nacionales. Uno de los objetivos principales de las evaluaciones del desempeño es alinear a los colaboradores con la estrategia de la organización, identificando áreas de mejora y oportunidades de desarrollo. Sin embargo, las mismas entidades reportan dificultad, debido a que las evaluaciones, tal como se implementan actualmente, no brindan la información apropiada o suficiente para diseñar los programas de formación, tal como lo observa el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su plan de formación y capacitación:

Se revisó la información contenida en los formularios de evaluaciones de desempeño laboral del último período vigente sobre las “Recomendaciones de Mejoramiento”. En esta revisión se encontró que no existe una muestra representativa de la población de servidores públicos de este Ministerio, que permita identificar necesidades de capacitación a partir de esta fuente de información (Ministerio de Hacienda y Crédito Público).

Con respecto a los métodos o las estrategias puntuales utilizadas para propiciar cambios de comportamiento o adquisición de conocimientos y habilidades, se observa el uso de métodos tradicionales tales como talleres, diplomados y seminarios, entre otros; algunas entidades mencionan métodos de mayor particularidad, como entrenamiento ontológico.

En general, las entidades dan especial énfasis al *autoaprendizaje*, estrategia en la cual se entregan los recursos y medios necesarios para que el trabajador gestione su propio proceso de formación; esta estrategia apunta sobre todo a la adquisición de conocimientos y de “competencias del saber”. La construcción y administración de la cultura organizacional se relaciona más con las competencias del ser, es decir actitudes y comportamientos que fortalezcan la identidad del servidor público. En los programas de capacitación y bienestar aun falta profundizar más sobre los métodos para promover y fortalecer la identidad del servidor público, complementando las intervenciones que las entidades ya desarrollan con el objetivo de propiciar un buen clima laboral.

Una vez establecido el *qué* (identificación) y el *cómo* (métodos), se hace necesario establecer las *fuentes* o los facilitadores de las actividades de formación. De los diversos documentos analizados se infiere que las entidades utilizan fuentes formales de educación, como universidades y otros centros de formación; en otros casos son prevalentes los recursos internos de las entidades del Estado, como la ESAP.

Por último, en cada proceso de capacitación se debe obtener una apreciación cualitativa o cuantitativa sobre la efectividad de las acciones de formación ejecutadas, es decir una *evaluación* de esta. Al igual que en la categoría de “Fuentes”, se encontró una limitada cantidad de citas relacionadas.

De acuerdo con los lineamientos del DAFF, la medición se realiza sobre la ejecución del presupuesto, obteniendo una medida de efectividad. Algunas dependencias añaden a esto algunos indicadores propios como la asistencia o las percepciones de las personas que asistieron a las actividades. Los indicadores que se utilizan para medir la efectividad del programa de capacitación se enfocan más en los resultados que tienen poco que ver con el proceso y el impacto de la intervención en el desarrollo de las competencias del saber, y sobre todo del hacer. En efecto, la asignación presupuestal o el número de asistentes no mide en el mediano y largo plazo si los servidores adquirieron o desarrollaron las competencias esperadas.

Los programas de capacitación que reportan las entidades no establecen los objetivos de aprendizaje ni el resultado que esperan en los servidores que toman las capacitaciones.

En relación con el presupuesto, solo cinco entidades reportaron el presupuesto asignado para los planes de formación y bienestar. Los montos que reportan las entidades varían significativamente (véase un ejemplo en la tabla 5), lo cual demuestra que esta asignación se da de acuerdo con los criterios particulares de cada entidad. A partir de estas diferencias se puede inferir que las unidades de personal no cuentan con la misma capacidad para gestionar recursos, y adicionalmente demuestran diferencias en el involucramiento y en el peso que le dan tanto los directivos como la Secretaría General a los programas de formación y bienestar.

**Tabla 5.** Presupuesto para el plan de capacitación y formación

Entidad	Ejemplo
Ministerio de Ambiente	Para la ejecución del Plan Institucional de Capacitación, para la actual vigencia el Ministerio cuenta con un presupuesto de \$210 000 000 por inversión.
Departamento Nacional de Planeación	El DNP tiene apropiado para el Plan Institucional de Capacitación del 2013 un presupuesto de \$422 977 600.

Fuente: elaboración propia

#### a. CAPACITACIÓN

La capacitación se entiende como las actividades encaminadas a proporcionarles a los servidores públicos los conocimientos, las herramientas y las destrezas necesarias para realizar su función de forma efectiva.

El objetivo primordial que se puede observar en las diversas entidades es la de “cerrar las brechas” entre los dominios y las habilidades de los integrantes de la dependencia, respecto a ciertas necesidades que han sido detectadas por un nivel superior o un tercero. Los documentos muestran estar diseñados de tal forma que responden coherentemente con los requisitos externos, en cuanto a los objetivos, métodos, principios y guías de las acciones de capacitación, pero son en cambio parcos en cuanto al *qué* de la capacitación que debe entregarse al grupo de colaboradores.

Una de las razones de dicha situación puede ser que el programa general de capacitación viene dictado de “abajo”, es decir, está orientado por las particularidades de cada subgrupo de la dependencia, e incluso de necesidades reportadas de manera individual. En muy pocos casos se hace referencia a las evaluaciones del desempeño como fuente de las necesidades de capacitación, o de otros indicadores macro sobre la gestión de la dependencia en cuestión.

Otro aspecto a resaltar en esta categoría es la falta de establecimiento de métricas u otros sistemas de evaluación que establezcan la efectividad de los programas o las acciones así propuestos, como lo manifiestan tres de las entidades estudiadas. Por último, la tabla 6 muestra ejemplos de cuatro entidades con respecto a la participación de los empleados en los programas de capacitación de acuerdo con su tipo de vinculación a la entidad pública (de planta, de libre nombramiento y remoción o temporales).

Tabla 6. Reporte de participación de los servidores públicos en programas de capacitación

Entidad	Ejemplo
Ministerio de Vivienda	Prelación de los empleados de carrera. La capacitación busca adquirir y dejar instaladas capacidades que la entidad requiera más allá del mediano plazo. Tendrán prelación los empleados de carrera. Los empleados vinculados mediante nombramiento provisional, dada la temporalidad de su vinculación, solo se beneficiarán de los programas de inducción, reintroducción y de la modalidad de entrenamiento en el puesto de trabajo.
Colciencias	Teniendo en cuenta la normatividad vigente, los programas de capacitación estarán dirigidos a los empleados de libre nombramiento y remoción y de carrera, por lo que la población objeto de este plan es de 88 personas, equivalentes al 88% de las personas de planta.
Ministerio de Transporte	Se logró la certificación en competencias laborales para servicio al cliente de 35 funcionarios, y certificación a 22 conductores en alistamiento de vehículos, servicio al cliente y conducción.
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Reporta los funcionarios que asistieron al programa de sostenibilidad ambiental, participación ciudadana y administración al servicio del ciudadano: participaron 39 funcionarios.

Fuente: elaboración propia con base en la información suministrada en los planes de capacitación de las entidades públicas

## b. DESARROLLO

Dentro de esta categoría se incluye el desarrollo de competencias, definidas como la capacidad de usar de forma efectiva conocimientos, habilidades y destrezas en el desarrollo efectivo de una tarea; también se incluyen competencias laborales y comportamentales. Las competencias laborales están orientadas de acuerdo con la consigna del *saber hacer*, esto es, la aplicación práctica del conocimiento a la resolución de problemas reales; las competencias comportamentales están orientadas en la consigna del *ser*, refiriéndose a grupos de comportamientos y actitudes que le permiten a una persona ser efectiva en su función, de acuerdo con las variables de su cargo.

De acuerdo con la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública 1000 (NTCGP 1000:2009), los departamentos de talento humano deben desarrollar manuales de competencias laborales, los cuales deberían verse reflejadas tanto en el Plan de Capacitación y Formación, como en los programas y las intervenciones para el desarrollo de dichas competencias; sin embargo, este no es el caso. Si bien el DAFP establece los ejes de desarrollo y sus respectivas dimensiones del *saber*, *ser* y *hacer*, las entidades públicas no especifican puntualmente cuáles competencias son críticas para el cumplimiento de sus funciones, y tampoco los niveles de desarrollo de dichas competencias que los funcionarios deberían tener para cumplir a cabalidad su rol en la entidad.

A manera de ejemplo: el Plan Nacional de Formación y Capacitación estipula la guía temática relacionada con la administración al servicio del ciudadano, describiendo *com-*

*petencias del saber* tales como trámites y procedimientos; sistema de quejas y reclamos, y protección al consumidor. De acuerdo con esta misma guía temática, establece *competencias del hacer* como optimización de recursos; aplicación del principio de celeridad; economía y transparencia, y desarrollo de relaciones interpersonales. En los planes de capacitación se exponen aspectos relacionados con el servicio al ciudadano, y sin embargo pocas entidades (Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Transporte) traducen esas competencias en necesidades puntuales de capacitación, es decir que no materializan los lineamientos en comportamientos y en procesos que los servidores deben aprender o desarrollar de acuerdo con las características de la organización y del cargo en cada una de esas entidades.

Dentro de las estrategias que la literatura plantea para el desarrollo de los colaboradores se encuentra la gestión por proyectos y la rotación de puestos, entre otros. Estos métodos permiten desarrollar habilidades y conocimientos que no necesariamente están ligados al puesto actual, pero que facilitan la versatilidad y flexibilidad de los colaboradores para desempeñar sus funciones y resolver problemas de diversa índole.

El organigrama de las entidades públicas refleja una estructura funcional en la que la división y especialización de las tareas es la forma de organizar el trabajo. Esta especialización dificulta la implementación de estrategias para el desarrollo que involucren la movilidad o asignación de tareas que no estén previamente estipuladas; como consecuencia, los recursos se asignan principalmente a capacitaciones puntuales, dejando rezagadas las estrategias de desarrollo como rotación de puestos y conformación de equipos consultores con servidores de la entidad para resolver proyectos distintos a sus funciones, entre otros.

## 2. *Bienestar*

Esta categoría incluye todas las acciones encaminadas al cuidado de los trabajadores en todos los ámbitos de su vida. Para efectos del análisis, los programas de bienestar se codificaron en dos grandes subcategorías: diagnóstico de riesgos psicosociales y acciones de intervención en los espacios intralaborales. Además, se encuentran los planes y las intervenciones que se realizan en los espacios *extralaborales de acción*, los cuales incluyen actividades de recreación y cultura, programas de salud e higiene y de seguridad industrial.

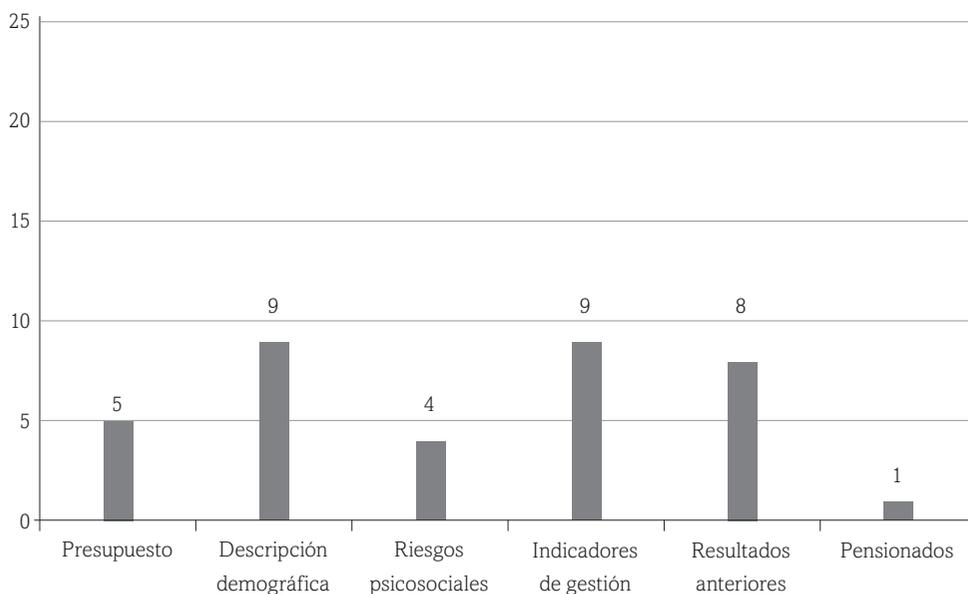
En general, las entidades públicas definen *bienestar* como los planes y las acciones que pretenden un balance entre la familia y el trabajo, en beneficio físico y mental de los colaboradores. Generalmente estas actividades se fundamentan en un modelo preventivo de salud que busca reducir factores de riesgo de enfermedad e insatisfacción de los funcionarios. En la mayoría de los documentos se presentan los planes de bienestar como un instrumento para influir en la motivación de los funcionarios, en su compromiso y lealtad con la entidad, tal como se evidencia en el siguiente aparte del plan de bienestar del Ministerio de Hacienda y Crédito público:

Estrategia: diseñar e implementar el Plan de Acción de Estímulos a través de programas de Bienestar Social en respuesta al diagnóstico de necesidades [...] con el propósito de mejorar sus niveles de salud, recreación y cultura. Implementar acciones dirigidas a fortalecer la motivación y el sentido de pertenencia de los servidores públicos, en su relación laboral con el [M]inisterio (Ministerio de Hacienda y Crédito Público).

Los planes de bienestar se vuelven relevantes cuando se consideran las características de la población laboral. Por un lado, encontramos formas de contratación de acuerdo con el formato de libre nombramiento y remoción, o puestos por encargo que afectan la percepción de seguridad (inseguridad) en el empleo. De igual manera, existen otros factores que sin duda alteran el balance vida-trabajo, como la intensificación del trabajo, la multiplicidad de roles y funciones como respuesta a las altas demandas, y el envejecimiento de la fuerza de trabajo.

La aceptación y el consentimiento en el trabajo pueden darse en forma espontánea, aunque la gerencia ha apostado a que se genere una cultura del trabajo de aceptación (Garza, 2012). El involucramiento y la participación del trabajador a favor de la eficiencia también implican la construcción de identidad con la empresa u organización, y para esto se han emprendido múltiples tácticas inductoras y planes de bienestar.

La gráfica 1 ilustra los aspectos que se tienen en cuenta en los planes de bienestar y el número de entidades públicas que reportan dichos aspectos en los planes de bienestar.



Gráfica 1. Aspectos contemplados en los planes de bienestar de las entidades públicas

De las 24 entidades analizadas, cinco reportan el presupuesto asignado para los programas de bienestar y desarrollo; la asignación de recursos en estas entidades varía reflejando la falta de lineamientos o políticas transversales para las entidades públicas en relación con los topes y los mínimos necesarios para llevar a cabo los programas de bienestar; tampoco se muestra cómo se priorizan las intervenciones de acuerdo con el presupuesto.

De las entidades analizadas, nueve describen las características de la población laboral en términos de género y edad principalmente. Dicha información es útil para la planeación y evaluación de la efectividad de los programas de bienestar de acuerdo con el ciclo de vida del trabajador. Sin embargo, más del 60% de las entidades incluidas en el estudio no reportan los planes de bienestar en función de las características o las necesidades de los

colaboradores, sino como un listado de actividades sueltas que van desde actividades deportivas y eventos culturales hasta capacitaciones en temas de desarrollo personal.

Otro aspecto importante para resaltar es que los servicios de bienestar que ofrecen las entidades están dirigidos a poblaciones específicas, como los funcionarios en carrera administrativa. El tipo de vínculo laboral determina la accesibilidad a estos servicios, y en la mayoría de los documentos analizados no se establece el porcentaje de la población laboral que puede participar en los programas.

El fin económico de estos planes de bienestar es aumentar la satisfacción y productividad de los colaboradores, pero si se restringe a una porción importante de la población, las consecuencias pueden ser incluso contrarias al objetivo original. Percepciones de injusticia e inequidad afectan directamente el compromiso y la productividad del trabajador. Las siguientes citas textuales, obtenidas en los planes de bienestar, ejemplifican las restricciones impuestas a los servidores públicos de acuerdo con el tipo de contrato que tengan con la entidad pública:

Que de acuerdo con lo establecido en el párrafo del artículo 73 del Decreto 1227 de 2005, “Los empleados vinculados con nombramiento provisional y los temporales, dado el carácter transitorio de su relación laboral, no podrán participar de programas de educación formal o no formal ofrecidos por la entidad, teniendo únicamente derecho a recibir inducción y entrenamiento en el puesto de trabajo.”

“Establecer acciones participativas de los servidores de carrera administrativa en la adquisición de beneficios de créditos educativos por medio de Icetex” (DAFP).

La caracterización de la población laboral también es una fuente de información valiosa para el establecimiento de las políticas y prácticas orientadas a la gerencia de la diversidad. En las entidades públicas este es un tema crítico, pues la heterogeneidad en variables demográficas y las propias de cada rol son una fuente de aprendizaje organizacional, de innovación y creatividad cuando la diversidad se administra apropiadamente, de lo contrario también puede generar conflictos intergrupales que afectan el clima de la organización y el compromiso de los funcionarios.

En los planes de bienestar tampoco se menciona el porcentaje de personas cerca a pensionarse, ni las actividades correspondientes al proceso de desvinculación; los documentos no incluyen objetivos concretos ni indicadores para evaluar la efectividad de los dos procesos. Una excepción a la regla es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ya que su plan de bienestar está articulado y es consistente con la población laboral, los indicadores de gestión y diagnósticos previos además de las evaluaciones del desempeño.

En los documentos se mencionan tres tipos de indicadores para evaluar los programas de bienestar: nivel de asistencia, presupuesto ejecutado y percepciones de los participantes. Estos indicadores, aunque son importantes, son insuficientes para medir el impacto de los programas de bienestar. Se menciona la baja participación de los colaboradores en las actividades programadas por la institución debido a una serie de factores que incluyen el cruce de horarios, la disponibilidad de tiempo o la falta de interés por dichas actividades, ya que no corresponden a las necesidades de los servidores.

En relación con el diagnóstico de necesidades, los informes muestran que los programas de bienestar están pensados desde y para el individuo, no se demuestra estos deriven de la misión o los objetivos estratégicos de la institución. Las siguientes citas se obtuvieron de los

planes de bienestar para ejemplificar el énfasis en el individuo, por encima de la estrategia o los objetivos de la entidad:

El Decreto 1227 del 2005 en su artículo 74 determina que: “los programas de bienestar responderán a estudios técnicos a partir de la identificación de necesidades y expectativas de los empleados, determinar actividades y grupos de beneficiarios bajo criterios de equidad, eficiencia y mayor cubrimiento institucional.”

Uno de los temas de capacitación es la integración cultural que incluye fortalecer la diversidad bajo criterios de igualdad, justicia y equidad. Los programas de bienestar se estructuran según cada individuo.

La categoría de bienestar interno involucra varios aspectos críticos para el desarrollo de las entidades públicas, por ejemplo la gerencia de la diversidad y la cultura.

En cuanto a la gerencia de la diversidad, en todos los documentos, como se estipula en la ley, se reconoce la importancia de la diversidad, pero no se esclarece cómo el discurso se traduce en prácticas e intervenciones que conviertan la diversidad en una ventaja competitiva de las entidades públicas orientada al servicio al cliente. La diversidad por sí sola no representa una oportunidad de desarrollo, por el contrario, puede elevar el número de conflictos, fomentar la discriminación y la fuga de talento en los grupos minoritarios, entre otros.

El segundo aspecto a considerar es la cultura organizacional, es decir todos los supuestos básicos del grupo de trabajo, sus valores y sus creencias. En los programas de bienestar se incluyen planes de inducción, los cuales juegan un papel fundamental en la promoción e interiorización de los valores institucionales.

Dentro del estudio, cuatro entidades mencionan sistemas de mentores que, en últimas, buscan promover valores y comportamientos, además de facilitar la comprensión de las relaciones de poder en la organización. Estos casos particulares se pueden estudiar con mayor profundidad con el fin de socializar buenas prácticas que sean efectivas y contribuyan al cumplimiento de la misión de las instituciones.

Todos los documentos reportan las actividades de capacitación que no están relacionadas directamente con el rol y las funciones que ejerce el funcionario en la institución, como por ejemplo los cursos de manualidades, artísticos, de culinaria, además de eventos sociales como las celebraciones de fin de año y las actividades en las que participan las familias de los funcionarios. Estas intervenciones se codificaron de acuerdo con la categoría de bienestar externo.

Para la ejecución de los planes de bienestar externo las entidades cuentan con un presupuesto y el apoyo de las cajas de compensación y otras organizaciones. Estas actividades son congruentes con la perspectiva humanística, el buen trato y las medidas preventivas; sin embargo, sigue siendo importante trabajar en la creación de indicadores de gestión para cada entidad, ya que medir el impacto de estos programas facilita la consecución de presupuesto y apoyo de las directivas, elementos fundamentales para las unidades de personal encargadas.

En el futuro es necesario evaluar el efecto de las actividades en términos de integración de las diferentes unidades y grupos, evaluar la composición y participación de las minorías (mujeres, personas con discapacidad) y los ajustes razonables realizados por cada institución para permitir la inclusión y la apreciación de la diversidad.

### III. Conclusiones

El estudio evidencia un discurso consistente con las funciones asignadas a las unidades de personal en el marco de la regulación vigente; sin embargo, no parece existir aun un reconocimiento del papel estratégico de la GTH y su articulación sistémica. Se identificaron solo siete entidades que estipulan el papel del talento humano en su visión y sus objetivos misionales.

En la tabla 7 se plasman la visión y los apartes de los objetivos estratégicos de seis entidades públicas; de igual manera incluimos la tabla 8, que contiene la misión y los objetivos de empresas colombianas y multinacionales que aparecen en la lista de los mejores lugares de trabajo, *Best place to work* (Great Place to Work, 2014). Como se observa en las tablas, las diferentes entidades públicas reconocen su función, aunque no se promocionan a sí mismas como lugares de trabajo excepcionales, y tampoco reconocen la importancia del capital humano en la consecución de su misión.

Tabla 7. La misión y la visión de algunas entidades públicas

Entidad	Misión	Visión
Departamento Administrativo de la Función Pública	“Lideramos la modernización y el mejoramiento continuo de las Instituciones Públicas y el desarrollo de sus Servidores para afianzar la confianza en el Estado.”	“En el 2019 seremos referente internacional de la modernización e innovación institucional, y de la profesionalización del empleo público.”
Departamento Nacional de Planeación	“Departamento Nacional de Planeación impulsa una visión estratégica de país, lidera y orienta la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y la programación y seguimiento de los recursos de inversión dirigidos al logro de los objetivos de mediano y largo plazo, orienta, formula, monitorea, evalúa y hace seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo económico, social y ambiental del país, a través de un trabajo interinstitucional coordinado con las entidades del orden nacional y territorial, con sentido de responsabilidad frente a la ciudadanía.”	“Departamento Nacional de Planeación se proyecta a 2019 como la entidad del Gobierno Nacional que orienta, formula, monitorea, evalúa y hace seguimiento a políticas, planes, programas y proyectos que contribuyen al desarrollo económico, social y ambiental del país.”
Ministerio de Defensa	“Responder a la demanda de administración de Justicia Penal Militar de los Miembros de la Fuerza Pública con independencia, autonomía, transparencia y eficacia.”	
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	“La Misión del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo es apoyar la actividad empresarial, productora de bienes, servicios y tecnología, así como la gestión turística de las regiones del país, con el fin de mejorar su competitividad, su sostenibilidad e incentivar la generación de mayor valor agregado, lo cual permitirá consolidar su presencia en el mercado local y en los mercados internacionales...”	“En 2014 el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y su sector serán un eje fundamental del desarrollo económico del país, logrando que se alcancen exportaciones de bienes y servicios por US\$58 800 millones, capte inversión extranjera directa por US\$13 200 millones, reduzca los niveles de informalidad en 70 000 empresas y genere US\$4 000 millones producto de la visita de 4 millones de visitantes del extranjero.”

Entidad	Misión	Visión
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	“Ser la entidad pública del orden nacional rectora en materia de gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, que promueve acciones orientadas a regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, y en general las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, la protección del patrimonio natural y el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, se proteja la soberanía de la Nación, garantizando la participación de la comunidad.”	“Ejercer un liderazgo en la toma de decisiones relacionadas con la construcción de equidad social desde la gestión ambiental y el desarrollo sostenible, mediante la consolidación de una política de desarrollo sostenible y alianzas estratégicas con actores sociales e institucionales en diferentes escenarios de gestión intersectorial y territorial.”
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	“El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es la entidad pública del orden nacional que de acuerdo con las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, es responsable de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia de vivienda urbana, agua potable y saneamiento básico, desarrollo territorial y urbano planificado del país y de la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo.”	“El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio contribuirá a través de políticas integrales, en la construcción de equidad social y calidad de vida mediante la consolidación de ciudades amables y productivas; con acceso de la población a una vivienda urbana digna y a los servicios de agua potable y saneamiento básico con cobertura universal y de calidad.”

Fuente: elaboración propia con base en la información suministrada en la misión y los objetivos estratégicos de las entidades públicas incluidas en la tabla

**Tabla 8.** Misión y visión de empresas colombianas y multinacionales incluidas en la lista de *Best place to work*

Empresa	Misión	Visión / objetivos estratégicos
Avianca	“Volamos y servimos con pasión para ganar tu lealtad.”	“Ser la Aerolínea líder de América Latina preferida en el mundo. • El mejor lugar para trabajar. • La mejor opción para los clientes. • Valor excepcional para los accionistas.”
Aseguradora Solidaria	“Acompañamos a las familias y a las empresas, brindando protección y tranquilidad con soluciones sencillas y adecuadas, con calidez y sentido social.”	“El principio fundamental para una cultura de servicio amable y profesional en la Aseguradora; es reconocer las actividades de las personas, ideas y niveles de atención dentro de un marco de convivencia y equilibrio. Invita a la búsqueda de soluciones efectivas y asesoría de los requerimientos de servicio; permite la aceptación de los derechos propios y ajenos de los clientes (interno y externo), intermediarios y proveedores.” (sic).

Empresa	Misión	Visión / objetivos estratégicos
Procolombia	“Contribuir al crecimiento sostenible de Colombia, a la diversificación de mercados, a la transformación productiva, a la generación de empleo y al posicionamiento de Colombia a través de la promoción de las exportaciones de bienes no tradicionales y servicios, el turismo internacional y la inversión extranjera. Para ello, Procolombia cuenta con un equipo de profesionales en diferentes oficinas nacionales e internacionales que con un proceso sistemático buscan la identificación, seguimiento y cruce de oportunidades.”	“Enfocaremos nuestras fortalezas en la generación de empleo y la reducción de la informalidad, promoviendo la diversificación de los mercados y de los productos mediante el conocimiento y la innovación, y aprovecharemos las alianzas nacionales e internacionales para generar sinergias que contribuyan a alcanzar sus metas.”
McKinsey & Company	“Nuestra misión es contribuir a que nuestros clientes realicen mejoras distintivas, duraderas y sustanciales en su desempeño organizacional y construir empresas que motivan, desarrollan y cautivan personas excepcionales.”	“Crear un entorno incomparable, una empresa para personas excepcionales: inclusiva; donde se promueve la meritocracia; el desarrollo mutuo a través del aprendizaje y la tutoría.”
Gases de Occidente	“Aportar soluciones energéticas competitivas en distribución y comercialización de gas natural y servicios complementarios, enfocados hacia la mejora de la calidad de vida de los usuarios, en un área de influencia que en 2011 llega a 74 poblaciones de los departamentos del Valle del Cauca y del Cauca.”	“Desarrollar un modelo de negocio centrado en soluciones energéticas y servicios públicos con alcance nacional e internacional, y en afianzar el posicionamiento como empresa sostenible y socialmente responsable. Servicio que busca satisfacer las necesidades y superar las expectativas de nuestros clientes, con actitud proactiva, sensibilidad y compromiso de personas y procesos que mejoran continuamente.”

Fuente: elaboración propia con base en la información suministrada en la misión y los objetivos estratégicos de las compañías incluidas en la tabla

A futuro, por medio de estrategias de comunicación organizacional, las entidades públicas pueden establecer el cambio o la consolidación de su imagen, demostrando interés por el bienestar de los servidores públicos y por el servicio a los usuarios. El respeto, la calidad del servicio y el trato al ciudadano deben estar articulados con los valores que se promueven a través de la misión, la visión y los valores organizacionales. Promocionar las entidades públicas como excelentes lugares de trabajo puede tener un impacto en la estrategia de reclutamiento, al ampliar las oportunidades para cautivar y mantener nuevo talento. De igual manera, consolidar una imagen como excelentes lugares de trabajo, articulada con prácticas y políticas del recurso humanos, puede generar un impacto positivo en el compromiso y la lealtad del servidor público con la entidad.

Todas las entidades examinadas presentan planes de formación planteados de acuerdo con el esquema o la plantilla del Plan Institucional de Capacitación (PIC), y sin embargo ninguna establece de forma clara cómo estas actividades de capacitación o bienestar aportan a dichos objetivos misionales. En general se reporta que las acciones de capacitación están encaminadas a mejorar la capacidad de trabajo, desarrollando sus capacidades o “cerrando brechas” entre sus capacidades actuales y las que han sido establecidas para los cargos que ocupan.

No se analizaron documentos relacionados con las estrategias de reclutamiento y selección; sin embargo este aspecto plantea preguntas sobre la efectividad de los procesos de formación y aprendizaje organizacional. Cuando las personas llegan a cargos para los cuales no poseen todas las habilidades o los conocimientos necesarios, los programas se enfocan en lograr que los servidores puedan alcanzar niveles óptimos de desempeño, perdiendo de vista la visión a largo plazo y el objetivo de los programas de formación como una herramienta necesaria y estratégica para el cumplimiento de la misión organizacional y la calidad del servicio que se ofrece de acuerdo con las necesidades de la ciudadanía.

Las evaluaciones del desempeño se deberían utilizar para establecer temas y necesidades de capacitación; sin embargo la identificación se determina por medio de encuestas de necesidades o expectativas, o incluso a través de solicitudes de manera informal (foco individual); en otras entidades son los grupos, equipos o dependencias quienes por medio de sus líderes realizan solicitudes particulares (foco de grupo). En dos casos muy puntuales se tienen inventarios de conocimientos, habilidades y competencias requeridos por los funcionarios de la entidad, los cuales establecen un panorama general de la entidad (foco organización).

Por otro lado, no se describe en detalle cuáles son las fuentes de formación, aunque por su naturaleza y descripción se asume que son en su mayoría externas, respondiendo a esquemas de educación formal y no formal ofrecidos por terceros. Pocas entidades mencionan el uso de otros mecanismos que proporciona el Estado (como el Sena o la ESAP) para desarrollar actividades de formación. No se encuentra mucha información sobre las estrategias que se formulan e implementan desde la misma entidad. Aunque se enuncia la conformación de equipos de trabajo para la formulación de proyectos de aprendizaje, no se describe cuáles son, ni los indicadores asociados para evaluar la efectividad de los procesos. El foco y la asignación de recursos se concentran en capacitaciones; no profundizan en los planes de desarrollo para la carrera administrativa.

En relación con la evaluación del impacto de las acciones de formación, la mayoría de las entidades reporta únicamente el porcentaje de presupuesto ejecutado y el porcentaje de actividades planeadas ejecutadas como indicadores de gestión, mas no de impacto de las actividades. Algunas entidades en particular realizan seguimientos de las percepciones de las personas que recibieron la formación y un caso particular solicita a los jefes directos establecer la efectividad o no de las acciones. No se mencionan indicadores de gestión que demuestren el cumplimiento de los objetivos declarados en los objetivos de aprendizaje.

Las entidades no cuentan con las herramientas necesarias para determinar si la identificación de necesidades, los temas y métodos de formación son efectivos; tampoco se observa que los distintos proveedores de los programas de capacitación o formación sean evaluados. La falta de evaluaciones de impacto resta efectividad a todo el sistema de formación.

La falta de competencias, tanto laborales como comportamentales, que están claramente definidas para todas las entidades, imposibilita que se puedan realizar comparaciones entre colaboradores de diferentes entidades y no permite crear sinergias entre diferentes

organismos del Estado, lo cual podría ser un valioso recurso para la capacitación. En cuanto a competencias laborales, existen definiciones ya establecidas por el Sena que pueden ser usadas, mientras que organismos centrales como el DAFP o la ESAP pueden proponer competencias comportamentales diseñadas para describir y formar a los servidores públicos.

Dentro de los planes de formación se ha establecido la necesidad de evaluar y potencializar las competencias comportamentales de los servidores públicos. Este grupo de competencias se caracteriza por ser formas de actuar, como liderazgo y orientación al cliente, entre otras.

Se recomienda aclarar la definición de dichas competencias comportamentales, pues en la actualidad se establecen guías temáticas; por ejemplo, en relación con la gobernabilidad se estipulan condiciones personales para fortalecer y facilitar la participación ciudadana a través de competencias del *ser*, como convivencia y diversidad cultural, ética del servidor público, entre otras descripciones que son muy generales. Centralizar la descripción de las competencias, y sus grados de desarrollo, le permitiría a las diferentes entidades del Estado:

- Desarrollar recursos compartidos para la evaluación de competencias.
- Establecer niveles de comparación en el desarrollo de competencias, determinando cuáles prácticas tienen un mayor impacto.
- Permitir que los servidores públicos tengan mayor facilidad de movilidad entre diferentes entidades del Estado, ya que las necesidades en cuanto a competencias serían estandarizadas.
- Mantener su independencia y flexibilidad, ya que cada una puede determinar qué niveles de cuáles competencias son requeridas para sus cargos y posiciones.

En relación con los programas de bienestar, los servicios que ofrecen las entidades están dirigidos a poblaciones específicas como los funcionarios en carrera administrativa. El tipo de vínculo laboral determina la accesibilidad a estos servicios, por este motivo es importante informar las características de la población laboral de cada entidad, aspecto que no es evidente en varios planes de bienestar analizados. La descripción de la población laboral es una fuente de información valiosa para las políticas y prácticas orientadas a la gerencia de la diversidad; la heterogeneidad en variables demográficas y variables propias de cada rol son fuente de aprendizaje, innovación y creatividad; sin embargo, la diversidad mal administrada también puede generar conflictos intergrupales que afectan el clima de la organización y el compromiso de los funcionarios.

En los documentos se mencionan tres tipos de indicadores para evaluar los programas de bienestar: nivel de asistencia, presupuesto ejecutado y percepciones de los participantes. Estos indicadores, aunque son importantes, son insuficientes para medir el impacto que tienen los programas de bienestar en la promoción y el fortalecimiento de actitudes y comportamientos necesarios para lograr metas organizacionales (consolidación de la cultura organizacional).

En solo cuatro de los planes de bienestar se hace explícito el diagnóstico de los riesgos psicosociales; adicionalmente, la mitad de los planes de bienestar analizados informan sobre indicadores o diagnósticos anteriores, lo cual evidencia falta de continuidad con los programas y desarticulación con la estrategia; los programas se dictan de acuerdo con las necesidades de los grupos y el presupuesto disponible.

En relación con el presupuesto asignado para la ejecución de los planes de bienestar, se observa una gran heterogeneidad en los montos, lo que a su vez demuestra diferencias en el alcance de las actividades que cada entidad realiza. Si bien el tamaño de la organización es uno de los factores a considerar, esta varianza también se puede explicar por la importancia que los directivos asignan a dichos programas y su función estratégica, y por la habilidad del área de talento humano en promocionar y demostrar el valor que los planes de formación y bienestar tienen para la organización.

Es importante resaltar que los niveles de desarrollo de cada entidad son variables en cada una de las categorías de análisis, por lo cual siempre es posible observar una entidad que se destaca o que es un ejemplo positivo para cada uno de los elementos observados, demostrando así que se han generado grupos con altos niveles de desempeño para los diversos tipos de actividades de la GTH. El reto que sigue es crear sinergias y alianzas estratégicas entre las instituciones públicas, con el fin promover y fortalecer el aprendizaje organizacional a través de la identificación de casos ejemplarizantes, el intercambio y la socialización de las mejores prácticas.

## Bibliografía

- AGUINIS, H. (2009). *Performance Management*, 2ª ed. Chapter 1, 2 y 3. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education, Inc.
- CHIAVENATO, I. (2009). *Gestión del talento humano*, 3ª ed. México, D. F.: McGraw-Hill Interamericana Editores S. A. de C. V.
- CHILD, J. y GUNTHER, R. (2001). Organizations Unfettered: Organizational form in an Information-Intensive Economy. *Academy of Management Journal*, 44(6), 1135-1148.
- DEÑISI, A. S. y GRIFFIN, R. W. (2001). *Managing Human Resources*. 4a. ed. Boston: Cengage Press.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (DAFP). (2010). *Plan Nacional de Formación y Capacitación*. Bogotá: DAFP.
- . (2004). *Cartilla laboral: La calidad de vida laboral para una cultura de lo público. Instrumentos para su gestión*. Bogotá: DAFP.
- ECHEBARRÍA, K. (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- GARZA, T. E. (2012). Estrés y salud mental en el trabajo: retos y perspectivas latinoamericanas para la teoría, la investigación y la intervención, en el contexto de la globalización. *1º Congreso Internacional y 4º Foro de las Américas en Investigación Sobre Factores Psicosociales*. Bogotá, octubre 17 al 20.
- GREAT PLACE TO WORK. (2014). *Las mejores empresas para trabajar en Colombia*. Bogotá: Great Place to Work Institute. Recuperado de <http://www.greatplacetowork.com.co/mejores-empresas/las-mejores-empresas-en-colombia>
- LEE, T. W. (1999). *Using Qualitative Methods in Organizational Research*. SAGE Thousand Oaks, California: Publications, Inc.
- LONGO, F. (2002). *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*. Barcelona: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . (2001). *Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad. Reforma y Democracia*, 19. Caracas: CLAD.

- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OECD). (2008). *Indicators, Education at a Glance 2008*. París: OECD.
- PALMER, T. B. y SHORT, J. C. (2008). Mission Statements in U.S. Colleges of Business: An Empirical Examination of their Content with Linkages to Configurations and Performance. *Academy of Management Learning and Education*, 7, 454-470.
- PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (2004, diciembre 9). Decreto 4110 de 2004. Por el cual se reglamenta la Ley 872 de 2003 y se adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública. Bogotá, Colombia: Diario Oficial n.º 45761 de 13 de diciembre de 2004.
- SHORT, J. C., BROBERG, J. C., COGLISER, C. C. y BRIGHAM, K. H. (2010). Construct Validation Using Computer-Aided Text Analysis (CATA): An Illustration Using Entrepreneurial Orientation. *Organizational Research Methods*, 13, 320-347.
- ZWICK, T. (2006). The Impact of Training Intensity on Establishment Productivity. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 45(1), 26-46.

## Capítulo 7

# **Lineamientos para una política de talento humano en el sector público colombiano. Para servir mejor al país: ¿cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas?**<sup>1</sup>

Pedro Pablo Sanabria Pulido<sup>2</sup>  
Fabián Guillermo Telch Otálora  
Alejandra Rodas Gaiter  
Mauricio Astudillo Rodas  
Sebastián Estrada Jaramillo

## **Introducción**

Contar con una fuerza laboral efectiva, calificada, orientada al servicio y motivada, es uno de los retos más grandes del sector público colombiano. Tal como lo afirmaba un estudio de la Unión Europea, para que el sector público se convierta en un empleador atractivo debe asegurarse, entre otras cosas, de ofrecer empleos que sean retadores, políticas de talento humano progresistas y oportunidades para el desarrollo y el ascenso profesional (Ministère de la Fonction Publique, 2005). La evidencia sobre el caso colombiano muestra que el sector público colombiano aun está lejos de cumplir dicho objetivo (Sanabria, 2012). Llegar a ser un empleador atractivo para las nuevas generaciones puede implicar pasar de un modelo de servicio público orientado en procesos y reglas, hacia uno orientado al servicio de la sociedad y a los resultados. Se requiere modernizar y diversificar las actividades de la gestión humana de manera que sirva tanto a las organizaciones como a los individuos, pero, ante todo, que se traduzca en resultados positivos para la sociedad.

Los complejos problemas que enfrenta actualmente la sociedad colombiana (pobreza, desigualdad, violencia, presencia desigual del Estado), combinados con la evolución de las negociaciones de paz y un eventual escenario de posconflicto, requieren tomar acciones, con diferentes niveles de prioridad, que permitan avanzar hacia el doble objetivo de profe-

1 Este documento presenta recomendaciones al gobierno para la construcción colectiva de una política pública. El documento es producto del proyecto de investigación titulado “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”, financiado por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), con el apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y Colciencias.

2 Los autores agradecen el apoyo a la investigación por parte de Nicolás Acevedo, Juan Sebastián González y Andrés Guzmán, asistentes de investigación de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes. Así mismo, los valiosos comentarios recibidos por parte del DAFP, de Maite Careaga, Amy Ritterbusch, Sonia Ospina, Cristian Plissock, Pedro Nel Ospina y tres evaluadores anónimos.

sionalizar el servicio civil y contar con servidores altamente motivados y satisfechos, por medio de una gestión del talento humano con orientación estratégica. También la evidencia indica un eventual envejecimiento de la fuerza laboral del Estado colombiano<sup>3</sup> en el nivel nacional y regional que implica un próximo cambio generacional al que el sector y las organizaciones deberían ajustarse. Dicho cambio generacional imprime un sentido de urgencia hacia cambios que permitan que las organizaciones públicas encuentren de forma práctica y efectiva el mejor talento y lo gestionen hacia niveles de alto desempeño. Todo esto en el marco de una sociedad que le dé el valor que se merece la función pública y que aun percibe a los servidores públicos como uno de los grupos de actores que les genera más desconfianza (DANE, 2011; Lapop, 2014).

El mercado laboral ha cambiado en respuesta a transformaciones sociales y económicas, y el sector público en Latinoamérica aun no parece ser consciente del impacto que tiene ser percibido como un empleador poco generoso y poco atractivo (IBM, 2005, p. 6). Las organizaciones públicas hoy se encuentran inmersas en un escenario altamente competitivo por los más talentosos. Los jóvenes profesionales buscan hoy empleos que sean atractivos, bien remunerados, que generen satisfacción y prestigio, y que permitan un desarrollo profesional y personal de una forma sencilla y efectiva. Ser costo-efectivo, mantener una fuerza laboral estable y motivada, generar aprendizaje organizacional, y facilitar el desarrollo conjunto de las organizaciones y las personas, aparecen como retos fundamentales de la gestión de las personas en las organizaciones. La pregunta es qué tanto el sistema de gestión del talento humano actual de las organizaciones públicas colombianas responde a esos retos internos y externos a los que se enfrenta el sector público hoy.

Este documento responde a los términos de referencia del proyecto de Colciencias listado arriba, en el que se define una propuesta de lineamientos que sirvan de base para formular una política que “[...] facilite avances incrementales y graduales en la profesionalización del servicio civil y que permita a la gestión de los recursos humanos desarrollar su creatividad dentro de los límites establecidos y *alcanzar un rol estratégico* dentro de la cadena de valor [...]”. Para alcanzar este objetivo, en la primera fase de este proyecto de investigación se recurrió a un diagnóstico multidisciplinario (EJOB, 2014) como plataforma para definir las eventuales bases de una política de talento humano, las cuales se exponen en este documento de recomendaciones de política. A continuación presentaremos algunos de esos elementos del documento de diagnóstico (EJOB, 2014), a modo de *recorderis*.

El análisis de la primera fase incluyó seis perspectivas diferentes orientadas a brindar un espectro amplio e interdisciplinario que permitiera, basados en evidencia cuantitativa y cualitativa, y desde un enfoque participativo con actores principales dentro de las organizaciones públicas (*bottom-up*), entender el problema actual de la gestión del talento humano (GTH) en el sector público colombiano y proponer recomendaciones y lineamientos para una eventual política.

Para tal fin, el proyecto planteó los siguientes análisis de forma complementaria en esa primera fase:

3 De acuerdo con la OECD (2013, p. 285), en una caracterización sobre la población que conforma el sector público en Colombia, el 55% de los funcionarios públicos actualmente tiene más de 40 años, y el 26% tiene más de 50 años.

- Análisis institucional.
- Análisis de prácticas de la Unidad de Personal (UDP) en organizaciones públicas colombianas.
- Análisis de *stakeholders* y percepciones con jefes de talento humano, secretarios generales y alta dirección, a través de grupos focales, entrevistas y encuestas.
- Análisis normativo y jurisprudencial.
- Estado del arte teórico y práctico de la GTH en el sector público.
- Análisis de brechas de la GTH en el sector público colombiano con base en encuestas realizadas a servidores públicos.

A partir de las conclusiones de ese trabajo de diagnóstico hecho en la primera fase, en este documento de recomendaciones de política presentamos más adelante un modelo concreto de gestión del talento humano para el sector público colombiano. Para construirlo, hemos incluido diferentes elementos de análisis del modelo de Condrey (2010), de Perry y Mesch (1997) y del modelo de Longo (2006), que influyó en la definición de la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (CLAD, 2003) y del *Modelo de gestión de personas para la administración central del Estado* (Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile, 2012), los cuales hemos considerado contribuyen a la construcción de una visión amplia que cumpla con el imperativo de darle un enfoque estratégico a la GTH y mejorar la forma en que las organizaciones públicas colombianas gestionan a las personas.

Como solicitan los términos de referencia del proyecto, nuestro diagnóstico indica que es imperativo pasar de un modelo tradicional de recursos humanos a un modelo estratégico de gestión de las personas que permita avanzar de una forma más efectiva hacia equipos e individuos motivados y empoderados en las organizaciones públicas colombianas. A pesar de los importantes esfuerzos normativos y prácticos que han permitido avances importantes en los últimos años, como se muestra más adelante en el documento, aun persisten problemas en varias de las áreas de la GTH, en la alineación de los objetivos de las personas con los objetivos de las organizaciones públicas colombianas. En ese orden de ideas, las propuestas de los lineamientos de política presentadas en la sección IV de este documento como rutas críticas de acción de corto, mediano y largo plazo, constituyen la dimensión práctica del modelo de gestión del talento humano que hemos construido y que presentamos en la sección II.

La estructura de este documento es la siguiente: en la sección I presentamos el marco conceptual mediante el cual construimos nuestro modelo propuesto de gestión estratégica del talento humano. En la sección II explicamos y definimos nuestro modelo de GETH para el sector público colombiano, dividiéndola en cinco categorías clave. En la sección III analizamos la evidencia cuantitativa y cualitativa para identificar las brechas *de jure* y *de facto* en cada una de los cinco subsistemas o ejes de acción de nuestro modelo. En la sección IV presentamos las recomendaciones y la ruta crítica de acción para cada uno de los cinco ejes del modelo en el corto, mediano y largo plazo.

## **I. Marco conceptual: ¿qué es gestión estratégica del talento humano?**

Para aclarar de entrada qué es gestión estratégica del talento humano (GETH), dada la expectativa de los términos de referencia de este proyecto, y en pos de definir un marco concep-

tual para nuestro modelo, recurrimos a Mesch, Perry y Wise (1995), quienes definen la GETH como el “proceso de vincular la función del recurso humano con los objetivos estratégicos organizacionales, con el fin último de mejorar el desempeño.”

De acuerdo con estos autores, este modelo debe conducir al alcance de unos objetivos intermedios: efectividad en la política de personal, empoderamiento de los empleados y creación de una cultura del desempeño en toda la organización. Estos elementos se unieron para definir un nuevo modelo de gestión que parta de un conocimiento de las realidades de la planta de personal a nivel organizacional y gubernamental, una valoración del empleado como sujeto autónomo y capaz de autogestionarse, un reconocimiento del talento humano como un activo más que un costo variable, y un fuerte enfoque a resultados por medio de la medición y el seguimiento de las acciones gubernamentales. Las diferencias, al pasar a un modelo estratégico (GETH), se aprecian claramente en el cuadro 1, en el que se comparan los componentes principales del modelo burocrático tradicional (que aun impera en muchas organizaciones), con un modelo que le da un rol estratégico a la GTH.

**Cuadro 1.** Cambio en el modelo de gestión de las personas en el sector público

Modelo burocrático tradicional	Modelo de gestión estratégica del talento humano (GETH)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centralizado.</li> <li>• Basado en reglas y su cumplimiento.</li> <li>• Autoridad (e implementación) en una sola agencia.</li> <li>• Especialización.</li> <li>• Solo los jefes de talento humano se encargan de la gestión de los “recursos” humanos.</li> <li>• Gobierno como empleador único y monolítico.</li> <li>• Reglas y monitoreo como herramientas para asegurar consistencia.</li> <li>• Restringe acceso de directivos para disminuir influencia política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralización y delegación.</li> <li>• Variedad en prácticas y políticas contingentes a organizaciones y sectores.</li> <li>• Flexibilidad en la toma de decisiones.</li> <li>• Modelo basado en competencias más que en perfiles específicos y cerrados.</li> <li>• Entrenamiento generalista a servidores de la Unidad de Personal (UDP).</li> <li>• Objetivos, movilidad, satisfacción y compensación como herramientas clave.</li> <li>• Menos reglas y más autonomía para funcionar eficientemente y alcanzar objetivos.</li> <li>• Los directivos afectan e influyen en las políticas de talento humano.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de Mesch, Perry y Wise, 1995

El modelo de GETH define como elementos básicos la descentralización y delegación de funciones, la contingencia y flexibilidad en las prácticas y la toma de decisiones relacionadas con la gestión de las personas. Es un modelo basado en competencias que no solo involucra un cambio en las políticas, sino también en la forma misma de funcionamiento de la oficina de talento humano o unidad de personal, que más que armarse de especialistas en tareas operativas (nómina, vacaciones, bienestar) se orienta a formar generalistas estratégicos encargados de una gestión del talento humano que pretenda alinearse con el alcance de los objetivos organizacionales y sectoriales; una UDP cuyo objetivo, más allá de cumplir con las funciones básicas de la organización, es propiciar el alto desempeño, la movilidad, la satisfacción y la compensación como herramientas claves, y que se basa en una visión gerencial que involucre a directivos y demás servidores por medio de reglas más flexibles y mayor autonomía para gestionar a las personas en las organizaciones públicas.

Estos elementos son los que definen los componentes básicos de la GETH. Sin embargo, se debe dar relevancia al hecho de que, como afirman Perry y Mesch (1997), la GETH “es más una estructura de pensamiento que una lista de recetas y prescripciones acerca de cómo

se debe manejar el capital humano”. El objeto de este documento es entonces definir unas recomendaciones que, sin ser recetas mágicas, permitan de una forma gradual, pero más fluida, avanzar hacia un modelo de GETH para procesos de las personas (Gratton *et al.*, 1999), que considere su ciclo a lo largo de su vida laboral en las organizaciones públicas<sup>4</sup>.

## A. Evolución de las teorías sobre gestión de las personas en el sector público

El modelo burocrático apareció a principios del siglo XX como parte de un proceso histórico caracterizado por la Revolución Industrial y la masificación de la producción, el ascenso de la formación profesional en el mundo y los avances de la administración científica. Su ascenso en el sector público respondió no solo a que el modelo de la burocracia aparecía como una efectiva arma para aminorar los efectos de la influencia política, el patronazgo y el clientelismo en el empleo público (Coggburn *et al.*, 2010), sino como una estructura ideal para hacerle frente a las necesidades que aparecían para nuevas organizaciones públicas de tamaño considerable. Esta estructura organizacional, basada en el mérito, la especialización, la neutralidad de los funcionarios públicos, la jerarquía y la división del trabajo, trajo consigo una serie de efectos posteriores, deseados y no deseados, sobre las personas y las organizaciones. Dichos efectos negativos, especialmente sus disfuncionalidades, previstas por Merton (1952) y por el mismo Weber, han motivado después la necesidad de replantear algunos elementos de un modelo organizacional teóricamente planteado para alcanzar la eficiencia.

En la disciplina de la gestión pública se reconoce que la implementación de un sistema burocrático en las organizaciones públicas introdujo valores de gran relevancia, como la eficiencia, la neutralidad y el debido proceso en un momento histórico complejo con fuerte presencia de prácticas clientelistas en el Estado. En teoría, el modelo burocrático permitía el paso de un modelo de patronazgo político (basado en la lealtad hacia el patrón político) hacia otro que —teniendo como pilar el mérito y la neutralidad política— implicaría, entre otros muchos aspectos, procedimientos estandarizados en lo que respecta a la selección, el reclutamiento y la promoción del personal. No obstante, su fuerte enfoque en el cumplimiento de reglas, aunado a la gestión de personal centralizada, y a la inmovilidad del personal, incluso en casos de bajo rendimiento, empezó a ofrecer importantes costos a la gestión de las organizaciones públicas. Aunque en principio el modelo burocrático fue una adecuada respuesta ante las ingentes presiones políticas sobre la nómina estatal, las rigideces ocasionadas por el modelo burocrático generaron diferentes “buropatologías” (Merton, 1952) que se convirtieron en materia de reforma ante su potente capacidad para reducir la capacidad misma del aparato estatal y su efectividad (Coggburn *et al.*, 2010; Condrey, 2012; Iacoviello y Strazza, 2011; Longo, 2004a). En respuesta a dicho fenómeno, y estimulado por diferentes corrientes ideológicas, en las décadas recientes se ha buscado otros modelos alternativos que permitan constituir un Estado más efectivo.

Así, a partir de las dificultades del modelo burocrático u ortodoxo, en los años ochenta, gobiernos (usualmente de ideología conservadora) que en diferentes lugares del mundo pro-

4 Dicho modelo nos permite visualizar cambios de acuerdo con su factibilidad, efectividad y rapidez de implementación, y de esa forma articular nuestra estrategia en tres momentos diferentes de acción según estos criterios (véase la sección IV y el anexo 1).

pendían por un Estado más pequeño, empezaron a implementar diferentes medidas en las entidades públicas que tenían como denominador común tomar o emular prácticas del sector privado con el fin de sobrepasar buena parte de las dificultades del modelo burocrático (Barzelay, 1992). A ese conjunto de prácticas se les denominó (Hood, 1991) la nueva gerencia pública o *new public management* (NPM). La NPM emergió con fuerza redefiniendo un conjunto de valores para la gestión en el sector público, privilegiando especialmente la eficiencia. Valores como la efectividad y la orientación a resultados, la creación de valor público y la orientación al servicio al cliente por parte de los funcionarios, emergieron como nuevos paradigmas deseables en las entidades públicas. Apareció entonces un paradigma que, si bien no fue deliberadamente pensado como un conjunto compacto de prácticas, sí ha traído frecuentes elementos para la reforma del sector público, incluyendo la gestión de las personas, acompañado por no pocas críticas acerca de su viabilidad en lo público.

Acorde con este modelo, que llamaremos gerencial, la mejor manera de alcanzar una mayor efectividad y eficiencia en la gestión global de las organizaciones es, entre otras medidas, por medio de la flexibilización de la contratación de personal en la entidad, por ejemplo modificando algunos de los aspectos de los sistemas de carrera administrativa que generaban pasividad en los funcionarios públicos (Iacoviello y Strazza, 2011) y a través de diferentes medidas de seguimiento y evaluación del desempeño que aseguraran una gestión orientada a resultados en todos los niveles. En pocas palabras, por medio del modelo gerencial diferentes países han buscado mayor efectividad e innovación en las acciones públicas, y una mayor racionalidad en el tamaño de las nóminas de personal de las entidades gubernamentales<sup>5</sup> (Condrey, 2012; Polidano, 1999). De manera similar, el modelo ha buscado generar una mayor autonomía en la toma de decisiones del administrador del talento humano con autonomía en el manejo de los recursos (Lonti, 2005) y flexibilidad en la configuración de los equipos de trabajo.

A pesar de ser un fenómeno global, la adopción de la NPM no ha sido un proceso homogéneo en todos los países. El paso del modelo burocrático tuvo una evolución natural en países desarrollados en los que ya existían y se habían desarrollado servicios civiles profesionales e independientes plenamente consolidados. No es así necesariamente la historia de países en desarrollo como Colombia, donde el alcance de una burocracia profesional e independiente aun aparece hoy como un objetivo por alcanzar en los niveles central y territorial del gobierno. Objetivo que aparece a la par con la necesidad de generar mayor efectividad en las acciones de las organizaciones y los servidores públicos y que, en algunos casos, se muestra como una contradicción compleja de resolver por países en desarrollo (Grindle, 2012).

Esta contradicción es importante para comprender el momento histórico que viven países como Colombia al enfrentar dicha contradicción. Mientras en países como Canadá y Nueva Zelanda, entre otros, la aplicación del modelo gerencial se basó en la justificación de que el sistema meritocrático ya estaba plenamente desarrollado en la organización y no estaba mostrando los resultados deseados en materia de efectividad y eficiencia, en varios países del tercer mundo no se ha cerrado el proceso completo de desarrollo de un servicio civil profesional. A pesar de ello, a partir de los años ochenta llegaron a estos países dichas tendencias que buscaban un sector público más pequeño y una gestión orientada a resul-

5 De acuerdo con Condrey (2012) y Redman y Mathews (1995), los administradores de talento humano adquieren competencias en contratación, negociación y administración.

tados. En este contexto, países como Colombia se han visto enfrentados a buscar paralelamente el alcance de dos objetivos que en algún punto pueden ir en contravía: esto es, por un lado, persistir en la conformación de una nómina meritocrática de servidores públicos, profesional e independiente de interferencia política y, por el otro, adoptar una cultura de resultados por medio de organizaciones mucho más flexibles y livianas, especialmente en la gestión de las personas. Entender esta situación particular es importante para comprender el contexto al que se enfrentan hoy las organizaciones públicas colombianas.

Hoy existe una visión crítica (y contingente) de lo que la NPM puede traer al sector público. Sin embargo, la realidad sigue mostrando que en el conjunto de ideas utilizadas para plantear reformas en lo público, siguen influyendo cambios en enfoques y herramientas de gestión en el sector privado. En la última década tomó fuerza el modelo de planeación estratégica como herramienta de gestión, el cual plantea una articulación de forma estratégica de las diferentes funciones de la entidad, entre ellas la gestión de las personas, hacia el alcance de una misión colectiva. En líneas generales, en materia de gestión de las personas el modelo propone la alineación de las prácticas de talento humano con los objetivos misionales de la entidad, enfatizando en un sistema basado en los valores públicos y en las competencias de los empleados, las cuales son valoradas por su capacidad de crear ventaja competitiva para la entidad<sup>6</sup> (Coleman 2009; Longo, 2004a). De acuerdo con lo propuesto por Coleman (2009), se afirma que la planeación estratégica del talento humano es un proceso que les permite a las organizaciones públicas guiar las actividades futuras y el uso de los recursos disponibles, de manera que, de acuerdo con un enfoque estratégico, se promueva la profesionalización del servicio público mediante un proceso cuidadoso de planeación a largo plazo de la nómina y sus funciones, en los que la oficina encargada de la GTH obtenga un rol protagónico en la formulación de la misión y la visión de la entidad, y en la ejecución de una GETH (Ban y Gossett, 2010; Coleman, 2009; Daley, 2012; Longo, 2004a).

En ese orden de ideas, el modelo de planeación estratégica enfatiza en la redefinición del rol de la unidad de personal a nivel central del gobierno (macro) y a nivel organizacional (micro), la cual, en el nivel macro debería cumplir un rol activo en la definición de los lineamientos relacionados con el empleo en las organizaciones públicas a largo plazo, partiendo de la base de que debe haber claridad sobre, por ejemplo, qué centralizar y qué tercerizar o qué no, en la gestión (Ban y Gossett, 2010). Y a nivel micro, que la oficina en cada organización adquiera el rol estratégico que tienen otras oficinas clave para el desempeño de la organización. Este modelo, de forma similar al modelo gerencial, enfatiza en la no perpetuidad en el cargo de los funcionarios, razón por la cual se debe fomentar la formación en competencias para que los empleados exploten sus capacidades durante el tiempo que pasan en la entidad, se movilicen y cumplan un propósito concreto dentro del modelo organizacional y sus objetivos estratégicos.

De esta forma, se ilustra de forma muy sucinta la evolución de los modelos que en materia de gestión han afectado la manera como se entiende la gestión de las personas en lo público. Cada uno de ellos reviste aspectos positivos y negativos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de formular políticas, a nivel macro y micro, para la GTH. Algunos autores han tratado de integrar los aspectos positivos de esas aproximaciones en modelos

6 En este sentido, los empleados deben ser vistos como activos a los cuales se les debe invertir, y no como costos de los cuales se puede prescindir en cualquier momento (Battaglio y Llorens, 2010).

integrados que buscan tomar los elementos más efectivos de cada una de esas visiones con el fin de proponer políticas que respondan a las necesidades actuales de las organizaciones públicas. Esas aproximaciones reflejan que los sistemas de empleo público de hoy requieren ser capaces de reunir aspectos de mérito, con un enfoque de gerencia y un valor estratégico dentro de la organización.

Uno de los esfuerzos por integrar estas visiones lo efectúa de forma muy hábil Stephen Condrey (2010, 2012), quien describe cinco modelos de gestión del talento humano, cada uno de los cuales revela aspectos clave de los modelos mencionados, así: (1) modelo tradicional: en este el administrador de políticas públicas es visto como el responsable del empleo público, dando mucha relevancia a la burocratización basada en el mérito; (2) modelo reformista: busca la descentralización de la GTH, otorgando mayor discrecionalidad a los administradores de primera línea; (3) modelo estratégico: el administrador deja de ser visto como una herramienta netamente operativa y se convierte en un factor fundamental en el desarrollo de los procesos misionales, logrando integrar el modelo tradicional (1) y el modelo reformista (2); (4) modelo de privatización: sigue los postulados de la nueva gerencia pública, tercerizando algunos procesos propios de la GTH (la persona encargada de la GTH pierde importancia); (5) modelo híbrido: combina algunos aspectos tanto del modelo estratégico (3) como del modelo de privatización (4).

De esta manera, el autor evalúa su modelo desde ocho características de interés, como se muestra en el cuadro 2.

**Cuadro 2.** Evaluación del modelo híbrido desde ocho características de interés

Característica	Evaluación
Prestación del servicio	La prestación del servicio es mixta, pues incluye aspectos tanto colaborativos como de tercerización a través de contratistas.
Orientación al logro	La orientación al logro está centrada en la misión.
Patrones de comunicación	La comunicación es multidireccional, que también incluye los procesos que han sido tercerizados.
Características de retroalimentación	La retroalimentación es continua y rutinaria.
Orientación al valor	Los valores están representados en la misión de la organización.
Rol del administrador de talento humano	Es un actor clave en la organización.
Percepción del administrador de talento humano	Se resalta una percepción positiva.
Rol de la educación en competencias para el manejo del talento humano	Se requieren habilidades generales de gestión del talento humano y habilidades relacionadas con el manejo de contratos.

Fuente: Condrey, 2010

Este modelo contiene varios elementos útiles para la definición de bases y lineamientos para una eventual política pública de gestión de talento humano para el país. Por un lado busca balancear la autoridad central y los procesos basados en mérito que facilitan la profesionalización del empleo público, con la descentralización y flexibilización que otorgan mayor autonomía a quienes toman las decisiones, y con la necesidad de asumir una planeación estratégica en la GTH. En particular, el modelo resalta el rol estratégico que tienen los responsables de la GTH en las entidades, pero permite flexibilizar la gestión hasta el punto

que se permita cierto grado de tercerización, enfocándose siempre en la consecución de los objetivos organizacionales.

## B. Premisas para volver estratégica la GTH

El marco teórico sobre el cual se basan estas recomendaciones lleva cierto tiempo en discusión en la disciplina de la gestión pública, especialmente en aquellos países que han cumplido con un proceso<sup>7</sup>, no poco dispendioso, de superar los problemas de patronazgo político e ineficiencia en el servicio civil (Grindle, 2012). Colombia apenas avanza en las primeras fases de dicho proceso que cumplió décadas en diferentes países y por tanto requiere acciones concretas que permitan avanzar hacia un modelo de GETH. De acuerdo con Perry (2013), este cambio en la visión de lo que es la gestión de las personas en el sector público, hacia un modelo estratégico, debería incluir ciertas premisas, si lo que se espera es un avance real hacia metas concretas en la conformación de una nómina pública de personal más profesional y orientada a resultados. Dichas premisas son:

- Una adecuada selección y retención de servidores basada en las necesidades reales de la organización y sus planes para el alcance de los objetivos organizacionales.
- El Estado colombiano debe hacer un esfuerzo para pasar de una visión eficientista, que pretende limitar gastos en funcionamiento, a una visión estratégica que comprenda que las inversiones en capital humano son costo-efectivas y se traducen en resultados.
- La inversión continua en talento humano es la que brinda los mejores retornos, no solo para que entre sino para que permanezca y forme parte de los procesos de aprendizaje y mejoramiento continuo de la organización.
- Es imperativo alinear y facilitar la convergencia de los objetivos del individuo con los de la organización.
- Los retornos a la inversión en capital humano deben ser contrastados con el desempeño de las organizaciones y los individuos.
- La transformación en el sistema de talento humano es gradual y se da a partir de cambios pequeños e incentivos creados para el cambio.
- Estrategias permanentes y sostenidas son más efectivas que cambios repentinos y desde el top de las organizaciones.

Perry (2013) plantea los siguientes cinco puntos básicos de acción para la gestión estratégica:

- Entrada: atraer y retener el talento humano con salarios competitivos, evitando influencias políticas, manejando cuadros funcionales amplios, creando un cuerpo con los mejores y estimulándolos.

<sup>7</sup> De acuerdo con Grindle (2012), en el marco de un estudio comparativo (en diez países diferentes) acerca de instituciones de patronazgo y sistemas de carrera, es preciso estudiar la persistencia, el cambio, los retos y las consecuencias de llevar a cabo reformas al servicio civil. Como bien lo indica la autora, Colombia apenas está iniciando este proceso y no puede ser tenido en cuenta dentro del estudio.

- Trabajos: desarrollar a las personas a través de su labor, generar satisfacción y motivación al desempeño. Saber quién trabaja para cada organización, facilitar la movilidad periódica, el entrenamiento a directivos y jefes para la definición de objetivos y la retroalimentación a sus colaboradores, crear estrategias que mejoren la percepción social del trabajo, utilizar comportamientos prosociales en los criterios de selección.
- Sensibilización y formación de la dirección: desarrollar sus competencias personales y de manejo de grupos, que rindan cuentas hacia abajo, que sean capaces de interpretar y traducir los objetivos organizacionales a misiones más amplias de servicio público.
- Cambiar las estructuras y los procedimientos organizacionales para crear círculos virtuosos de retroalimentación: la clave es reconciliar los tres “grandes” (*big three*): compensación, estabilidad laboral y motivación al servicio público-prosocial (nivelación salarial con el mercado laboral, movilidad y posibilidades de crecimiento en el sector), apoyar e informar los esfuerzos individuales, evitar desalineaciones de la motivación al servicio público-comportamientos prosociales.
- Crear sistemas orientados al desempeño para agregar valor a la organización, los funcionarios y el público: sistemas de medición e indicadores individuales y organizacionales (primordial), sistemas de ascenso y salarios que creen oportunidades para los funcionarios, incentivos simbólicos que mejoren el desempeño.

### C. ¿Qué aconseja la teoría cómo elementos básicos para definir una estrategia para la GTH en las organizaciones públicas?

Con el fin de tomar elementos teóricos básicos para la construcción de un modelo para volver estratégica la GTH, para el análisis se han considerado los modelos propuestos por Condrey (2010), Gratton *et al.* (1999), Longo (2002), la *Carta Iberoamericana de la Gestión Pública* (CLAD, 2003) y la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile (2012), los cuales han alimentado, junto con el marco conceptual propuesto por Mesch, Perry y Wise (1995), el modelo que proponemos en la sección II de este documento. ¿Cuáles son los criterios para escoger dichas aproximaciones como nuestro marco teórico? Estas aproximaciones se escogen por su adaptabilidad o cercanía con el caso colombiano, y porque recogen claramente un conjunto de estrategias que de manera efectiva y gradual permiten que las organizaciones modernicen su gestión del talento humano, su profesionalización, y a la vez reconozcan, de forma concreta, la diferencia de definir estas estrategias cuando se trata del sector público y del rol fundamental que juegan los valores públicos en la gestión de las personas en el Estado.

Estas aproximaciones contribuyen con una visión global del talento humano como elemento estratégico de las organizaciones y ofrecen estrategias adaptadas a contextos como el colombiano, en el que las reformas se encuentran en un Estado híbrido que no ha permitido avanzar de manera consistente en mérito y flexibilidad. Muestra de ello son las indicaciones del modelo propuesto por el académico Francisco Longo en el documento “Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil” (Longo, 2002), el cual ha servido de inspiración para otros modelos iberoamericanos de GTH como el chileno, y la *Carta Iberoamericana de calidad de la Gestión Pública*, que también tomamos en consideración teniendo en cuenta los resultados positivos de evaluaciones hechas por diferentes instancias internacionales (Longo, 2003; Echebarría, 2006).

Otro criterio para la construcción del modelo propuesto ha sido el de considerar las diferentes fases del proceso de GTH como aspectos que se reajustan continuamente según los cambios de objetivos que promuevan las organizaciones, como por ejemplo el usado de forma muy clara en el modelo de procesos de las personas de Gratton *et al.* (1999). Este modelo brinda elementos que fueron adaptados en Chile, en el *Modelo de gestión de personas para la administración central del Estado*. Del modelo de Gratton se toman elementos que permiten definir y agrupar acciones de política de GTH en el corto, mediano y largo plazo. Las recomendaciones presentadas en la sección V parten de la base de que los procesos de GTH se repiten continua y simultáneamente; deben buscar alinear las metas de los individuos con las de la organización y preparar el terreno para una gestión humana exitosa en el largo plazo, capaz de adaptarse continuamente a los cambios del entorno.

Si bien la Ley 909 del 2004 recoge algunos de los elementos mencionados antes, la investigación refleja importantes dificultades no solo en la implementación misma de las recomendaciones de la ley, sino en la integración de una visión global de la GTH a partir de sus determinaciones. Aunque la Ley intenta, acertadamente, crear mecanismos que permitan avanzar hacia la profesionalización del talento humano en el sector público colombiano y hacia el alcance de una cultura gerencial, nuestra investigación refleja importantes brechas de implementación y la carencia de un sentido global sobre para qué existe la GTH y cómo ella aporta a las organizaciones públicas. La realidad de las organizaciones públicas colombianas refleja no solo en el nivel central, sino prevalentemente en el nivel territorial, la persistencia de importantes falencias que impiden una mayor valoración de la GTH y una subvaloración de su potencial como herramienta de cambio organizacional e innovación en el sector público colombiano. Los diferentes marcos que hemos tenido para proponer nuestro modelo, toman en consideración falencias similares vistas en otros países y momentos, y propician la construcción de una visión mucho más integrada de lo que es la GTH.

Por otra parte, los diferentes modelos analizados comparten una premisa fundamental, y es que la GTH es una tarea que involucra a toda la organización, sin ser una función exclusiva de las unidades de personal. Y esta es una de las grandes deficiencias de la política actual: que las organizaciones —y especialmente los niveles de alta decisión, a nivel estatal y organizacional— perciben la gestión de las personas como un asunto secundario y muchas veces no son conscientes de las importantes implicaciones de dicha omisión. En esta medida, los marcos teóricos adoptados propician el entendimiento de la necesidad del cambio organizacional como paso necesario para alcanzar una gestión estratégica de las personas. Los autores referenciados resaltan la necesidad de contar con un esquema de desarrollo organizacional que le de relevancia a la gestión de las personas dentro de la estructura del gobierno central y de sus organizaciones, y que identifique claramente la necesidad de no omitir la gestión de las personas como aspecto clave de la alta dirección y de la organización misma.

En cuanto a los diferentes subsistemas y subprocesos analizados para la construcción de una propuesta propia, tanto el modelo de Longo como el modelo chileno coinciden en agrupar la GTH en diferentes etapas o fases. Estos elementos contribuyen a nuestro modelo presentado en la sección II. Igualmente, los modelos analizados hacen referencia tanto a factores internos (estructura y cultura) como a factores externos (marco jurídico y mercado laboral). Estos elementos constituyen las bases conceptuales para elaborar el modelo de gestión estratégica que presentamos en seguida.

## II. Un modelo de GETH para las organizaciones públicas colombianas

En esta sección presentamos el modelo propuesto para la definición de una política que facilite la adopción de la GETH en el sector público colombiano. Este se presenta como una estructura de pensamiento, como una visión global, que integre acciones existentes con nuevas propuestas, pero que ante todo permita facilitar el paso de un enfoque tradicional burocrático a uno orientado a resultados. Para construir este modelo y definir los aspectos de corto, mediano y largo plazo, hemos tomado en cuenta los criterios de Bowen y Ostroff (2004) que definen como clave de cualquier modelo de gestión del talento humano su uniformidad y simplicidad, su consistencia y capacidad para generar consenso.

Por otra parte, la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (CLAD, 2003), suscrita por todos los países de la región, ha considerado relevante para conseguir un mejor Estado la profesionalización de la función pública, en cuanto a buscar que esta cumpla ciertos criterios orientadores como el mérito, la vocación de servicio, la eficacia, la honestidad, el liderazgo y la adhesión a principios democráticos, entre otros. La *Carta*, —que recoge el modelo del Sistema Estratégico de Gestión de Recursos Humanos propuesto por Francisco Longo (2002)— ha servido a su vez como base para la estructuración del Sistema de Empleo Público Colombiano, el cual ha sido reglamentado por medio de la Ley 909 del 2004 y sus decretos reglamentarios.

En este orden de ideas, el modelo de GETH propuesto por este equipo investigador ha buscado recoger los principios rectores de esos modelos previos, con el fin de estructurar un modelo adaptado al entorno institucional, la idiosincrasia, cultura y tradición jurídica de Colombia, como lo recomienda la *Carta Iberoamericana de la función pública* (CLAD, 2003). Este modelo busca una gestión integral del talento humano en las organizaciones, que ponga al centro del modelo al servidor público y el cumplimiento de la estrategia de cada organización, como lo sugiere Francisco Longo. Nuestro modelo ha sido estructurado en cinco subsistemas, que apuntan a que exista un conjunto integral de políticas y prácticas de personal coherentes con la estrategia de cada entidad.

En cuanto a los subsistemas que conforman el modelo propuesto, cabe anotar que este ha recogido la estructura del modelo de Longo en cinco subsistemas: planeación del empleo, gestión del empleo, gestión del clima organizacional, gestión del desempeño y gestión del desarrollo. Este modelo coincide con el de Longo en la importancia de la planeación como eje central del desarrollo del talento humano en las organizaciones, lo que demanda tener coherencia estratégica e información de base para poner a funcionar los respectivos subsistemas. A su vez este modelo difiere del de Longo en cuanto a su objetivo y la composición de los subsistemas del modelo, particularmente en cuanto a la planeación del empleo y gestión del desempeño.

En ese orden de ideas, privilegiamos los siguientes elementos con el fin de propiciar un modelo simple, creíble, uniforme y consistente:

- Volver la GETH estratégica implica propiciar procesos de transformación y desarrollo organizacional que conviertan la GETH en una forma de pensar y hacer en las organizaciones públicas colombianas.
- Adaptabilidad del modelo a los diferentes tipos de organización pública en Colombia, en cuanto a implementar una estructura de pensamiento más que una lista de recetas y prescripciones.

- Gradualidad en la implementación del modelo, en el marco de una acción sostenida de largo plazo.
- La GTH es una actividad global de toda la organización, no solo una labor de la unidad de personal.
- Buscar la continuidad y simultaneidad en la ejecución de los diversos tipos de acción relacionadas con la GTH, buscando identificar áreas de acción concretas a lo largo del ciclo de vida laboral del servidor público.
- Coherencia estratégica y articulación de procesos en GTH en las organizaciones públicas colombianas.
- Alineación de las metas de los individuos con las de las organizaciones públicas colombianas.
- Desarrollo de la GTH en escenarios de corto, mediano y largo plazo de acuerdo con el modelo de procesos de las personas de Gratton *et al.* (1999).
- Un Estado y una organización pública efectivos que valoran a los servidores públicos como ejes principales del servicio a la sociedad.
- Resultados medibles y observables.

De acuerdo con esos elementos, nuestro modelo de GETH para las organizaciones públicas colombianas recoge los diferentes procesos de la gestión de las personas en cinco subsistemas estratégicos. Estos subsistemas sin duda incluyen algunos elementos observados en esfuerzos normativos previos. No obstante, dichos esfuerzos están lejos de integrar una visión global de gestión del talento humano que brinde un camino claro y prístino de implementación a las organizaciones, y que genere resultados medibles y observables en el tiempo (EGOB, 2014; Strazza, 2014). La principal característica de nuestro modelo es adoptar un enfoque que permita atar los procesos de gestión del talento humano con el alcance de unos objetivos estratégicos o metas de acción. Así, cada uno de estos cinco subsistemas “aterriza” en cinco (5) metas específicas de gestión del talento humano para el Estado y las organizaciones públicas colombianas. De acuerdo con lo expuesto en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, “El texto define un marco de referencia genérico, no vinculante, que deberá adaptarse en cada caso a la idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional propios de cada país. Su desarrollo admite concreciones normativas y políticas diferentes, acordes con dicha heterogeneidad.”(CLAD, 2003: 4).

## A. Descripción del modelo, sus subsistemas y sus respectivas metas

Como objeto central, el modelo propuesto plantea alcanzar una visión global y articulada de la GTH que se oriente a configurar un Estado colombiano y unas organizaciones públicas efectivas, conformadas por individuos y equipos motivados y satisfechos por su labor, que operen en un marco de alto desempeño. Si bien el marco normativo actual considera acciones sobre algunos de los temas involucrados aquí, no es claro cómo se articulan ni cómo se integran en la cadena de valor estratégica de las organizaciones.

De hecho, dicha visión, de existir, no se refleja en el estado práctico de las cosas ni es consistente en materia de resultados a lo largo y ancho del sector público (EGOB, 2014). La percepción que la sociedad colombiana tiene de la gestión de las organizaciones públi-

cas y del trabajo de sus empleados también demanda una gestión humana integradora que posibilite visibilizar y valorar mejor los esfuerzos de gestión que se hacen desde lo público (EGOB, 2014). Las altas expectativas de la sociedad colombiana por un Estado más efectivo y cercano a sus necesidades implica repensar una política integrada desde las personas y las organizaciones encargadas de generar resultados para el ciudadano.

La principal orientación es buscar recomendaciones y acciones que propicien procesos de cambio organizacional (a nivel general del Estado y de cada una de sus organizaciones) que faciliten una mayor valoración de la gestión de las personas como actividad gerencial clave de la organización, que alineen los objetivos de las personas y las organizaciones y que generen resultados medibles y observables. Los diagnósticos de la primera fase reflejaron una gestión humana muy fuerte en la definición normativa, pero desarticulada de las realidades prácticas y de las necesidades de las organizaciones públicas colombianas y los ciudadanos. El modelo parte de una premisa fundamental, y es que, más que un conjunto de recetas, se requiere un cambio de perspectiva que integre labores de la gestión humana ya existentes, y que pase de una visión formalista y *de jure* (existen las reglas) a un modelo de acción e implementación efectiva de acciones que aun están en mora de ser implementadas.

Además, hemos buscado evidencia empírica de tipo cuantitativo que nos permita confirmar que las variables que estamos identificando como claves de la GTH en el sector público tienen una relación significativa con el desempeño global de las organizaciones en el caso colombiano. Para tal fin, hemos recurrido a la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional del DANE (2009), la cual es aplicada a cerca de 23 000 servidores en diferentes entidades públicas del nivel central y territorial en los 24 sectores de la rama ejecutiva. De ella hemos obtenido las variables independientes relacionadas con cada una de los cinco subsistemas de la GTH. Por otra parte, utilizamos los datos del “Índice de desempeño fiscal” de los departamentos como variable dependiente, proxy de la gestión global de las organizaciones públicas. Nuestra unidad de análisis es el departamento. A partir de dichos datos, mediante métodos econométricos, exploramos la relación de cada una de dichas variables con el desempeño fiscal, con el fin de confirmar si existe o no una relación positiva entre cada uno de los cinco subsistemas de nuestro modelo y la gestión de los departamentos. Los resultados para cada una de estas estimaciones se encuentran en el recuadro azul al final de cada uno de los cinco subsistemas del modelo, y las estimaciones se encuentran en el anexo 2 al final del documento.

Entonces, a partir de los elementos teóricos ilustrados en la sección anterior, y de la evidencia empírica aportada por las estimaciones econométricas, nuestro modelo plantea cinco subsistemas concretos de acción dentro de la GTH, los cuales se reflejan en el esquema 1. Estos subsistemas aportan continuamente a la vida del servidor, motivando a un mejor desempeño e incrementando la satisfacción de los individuos. En dicho esquema, cada uno de esos subsistemas está atado a una meta estratégica (incluida en cada uno de los círculos). Por ejemplo, la meta del primer subsistema, la planeación del empleo, está atada al objetivo específico de diseñar “Una fuerza de trabajo que responda a las necesidades de la organización y del Estado colombiano en cantidad y calidad”. Y a su vez, cada uno de los subsistemas y sus metas aportan a la meta global del modelo, que es alcanzar “Un Estado y una organización pública efectiva, conformada por individuos y equipos motivados y satisfechos en su labor”.

Así, a continuación, definimos conceptualmente cada una de los cinco subsistemas y cómo se conectan entre sí. En el último párrafo de cada sección se describe la meta a la cual están atados cada uno de los subsistemas y que contribuyen a la meta global de alcanzar “Un Estado y una organización pública efectivos, conformados por equipos e individuos motivados y satisfechos con su labor”.



Esquema 1. Modelo propuesto de gestión estratégica del talento humano

Fuente: elaboración propia

## 1. Planeación del empleo

### Cuadro 3. Evidencia estadística sobre la planeación del empleo como variable clave de la gestión de las organizaciones públicas colombianas

- 
- Un análisis de regresión de los datos de la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Departamental (EDID) del DANE, indica que existe una correlación positiva entre la percepción de los servidores acerca de la efectividad de las labores organizacionales relacionadas con la planeación del empleo (planeación estratégica; seguimiento y cifras; diseño de puestos y perfiles; formas de contratación) y el “Índice de desempeño fiscal” del DNP. Esta correlación es significativa al 99%.
  - Igualmente, en relación con el “Índice de desempeño integral” del DNP, que mide diferentes aspectos de la gestión y la capacidad institucional, se observa una relación significativa al 90%.
  - Dicha tendencia se mantiene cuando se controla por factores que afectan la gestión a nivel departamental tales como producción (PIB), población, homicidios y desplazamiento. La planeación del empleo es significativa al 99% y tiene una relación positiva con el desempeño fiscal de los entes territoriales, medido a través del “Índice de desempeño fiscal”. En relación con el “Índice de desempeño integral”, la significancia permanece en el 90% cuando se controla por los factores mencionados.
  - Esto indica que entre más altas sean las percepciones de los servidores acerca de la efectividad de las acciones relacionadas con la planeación del empleo, mejor es el desempeño institucional en materia fiscal, así como el desempeño integral de las organizaciones públicas. Mejoras en la planeación del empleo se reflejan en mejoras positivas en el desempeño fiscal e integral de los departamentos (véanse las tablas 2 y 8 del anexo 2, Estimaciones econométricas).
- 

Desarrollar la planeación del empleo implica generar mecanismos que permitan contar con una mirada global del Estado como empleador y de cada una de sus organizaciones. Información centralizada, constante y consistente que permita una toma de decisiones basada en evidencia con respecto a la estimación y conformación de una fuerza de trabajo. Por medio de información centralizada en una agencia del nivel ejecutivo, las actividades relacionadas con ella buscan datos y conocimiento de la fuerza laboral, y determinan, basados en evidencia, las cantidades y calidades de la nómina existente (y futura) a nivel estatal y organizacional. La planeación se plantea como una serie de herramientas y procesos que faciliten el desarrollo de análisis de oferta y demanda para visualizar y prever racionalmente las variaciones del empleo público a lo largo del tiempo. La información y el seguimiento de la planta permitirán hacer una planeación más racional de la fuerza laboral del Estado y de los esfuerzos presupuestales atados a su configuración.

Este subsistema también se enfoca en fortalecer el diseño de los cargos a partir de competencias globales resultantes de un ejercicio reflexivo que vaya más allá de legalismos, profesiones y funciones burocráticas. La planeación racional de la fuerza de trabajo se debe orientar a generar flexibilidad para identificar de forma contingente: (1) cargos que por su responsabilidad requieran estabilidad y protección de influencias políticas, (2) cargos que por su dinamismo o su carácter operativo requieran criterios diferentes de estabilidad y permanencia, y (3) cargos que revistan la posibilidad de flexibilizar y facilitar una contratación descentralizada como una acción de contingencia a la situación actual para algunos cargos, entre otros.

En general, este subsistema sigue el momento de selección del funcionario de carrera hacia su contratación y permanencia y reposa, inicialmente, en el nivel macro (DAFP y CNSC). La carencia de información confiable y sistemática es uno de los grandes problemas del sector que limitan la planeación del empleo. Las entidades centrales deben desarrollar esfuerzos por generar cifras claves para la toma efectiva de decisiones de políticas globales de contratación y el diseño de puestos y cuadros. También deben contar con elementos vinculantes

(dientes) que exijan un cumplimiento efectivo de los procesos de generación de cifras y toma de decisiones en la planeación laboral. La centralización de información en una agencia tipo DAFP es destacada por investigación empírica reciente, como punto fundamental para asegurar otros procesos como movilidad, medición del desempeño, capacidad técnica, entre otros (Colley y Price, 2010). En el nivel micro, el seguimiento a la fuerza de trabajo no solo se debería centrar como importante en la generación de sistemas de información, sino que impacta también los procesos internos de gestión de personal a través del conocimiento dinámico y preciso de la dimensión y las necesidades de la planta de personal para labores de evaluación y capacitación, entre otros, y de una gestión de contratos temporales y puestos de trabajo más contingente y ajustada a las necesidades de la organización.

<p><b>Meta estratégica de la planeación del empleo:</b> una fuerza de trabajo que responda a las necesidades de la organización y del Estado colombiano en cantidad y calidad</p>
---

<p>La planeación del empleo público por medio del seguimiento y estudio de cifras, del diseño de cargos a través de herramientas modernas de competencias y un entendimiento mejor del balance entre planta y contratación temporal, deben operar como herramientas que faciliten el diseño de una fuerza de trabajo que responda de manera dinámica y flexible a las variaciones del mercado y a las necesidades de las organizaciones.</p>
--

## 2. Gestión del empleo

**Cuadro 4.** Evidencia estadística sobre la gestión del empleo como variable clave de la gestión de las organizaciones públicas colombianas

- Un análisis de regresión de los datos de la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Departamental (EDID), indica que existe una correlación positiva, significativa al 99%, entre la percepción de los servidores acerca de la efectividad de las labores organizacionales relacionadas con la gestión del empleo (atracción y reclutamiento; selección y vinculación; movilidad; desvinculación) y el desempeño fiscal de los entes territoriales.
- La misma significancia estadística se mantiene cuando se controla por factores que afectan la gestión departamental tales como producción (PIB), población, homicidios y desplazamiento.
- Así mismo, se mantiene una correlación positiva, y significativamente estadística al 99%, entre dicha variable y el “Índice de desempeño integral” del DNP, que mide aspectos de la gestión y la capacidad institucional de los departamentos. Se mantiene una significancia del 99% cuando se controla por PIB, población, homicidios y desplazamiento forzado. Esto indica que cuanto más altas sean las percepciones de los servidores acerca de la efectividad de las acciones relacionadas con la gestión del empleo, mejor será el desempeño institucional en materia fiscal y el desempeño general en materia de gestión. Los resultados muestran que cambios *de facto* (no solo normativos) que faciliten el mérito y la profesionalización de la fuerza laboral del Estado colombiano pueden generar importantes efectos positivos sobre aspectos administrativos clave tales como la gestión fiscal y la capacidad institucional de los departamentos (véanse las tablas 1, 3 y 9 del anexo 2, Estimaciones econométricas).

El subsistema de gestión del empleo es clave para alcanzar el doble objetivo de avanzar en mérito, pero también en flexibilidad. Aquí incluimos elementos que permitan garantizar que las organizaciones públicas están conformando equipos de personas altamente efectivos, por medio de la atracción y el reclutamiento de los más talentosos a todos los niveles (directivo, mandos medios, profesionales, técnicos y asistenciales). Para esto son necesarios procesos que faciliten la vinculación de forma rápida y costo-efectiva de las personas calificadas a los equipos y organizaciones pertinentes, de acuerdo con una valoración integral de sus competencias y

potencialidades. Después de la selección y la vinculación prosigue una gestión a lo largo de la vida laboral que facilite su movilidad dentro de la organización o de otras organizaciones, y que evidencie la necesidad de su desvinculación o ascenso cuando su desempeño así lo amerite.

En general, esta categoría reúne las acciones de entrada y permanencia en el ciclo de vida laboral del empleado y se ubica principalmente en el nivel macro del Estado a través de la definición de las políticas globales de reclutamiento, selección, contratación y desvinculación. Las entidades más involucradas en este aspecto son la CNSC y el DAFF. A nivel micro, la responsabilidad recae en las organizaciones públicas, por medio de la implementación de estas acciones y en la integración de procesos que permitan generar de forma proactiva acciones integradas a la política macro que les permitan atraer el personal más talentoso, vincularlo de forma rápida y efectiva, y garantizar su permanencia y desarrollo en la organización.

<b>Meta estratégica de la gestión del empleo:</b> encontrar, vincular y retener los mejores talentos
El objetivo estratégico central de la gestión del empleo es convertir el sector público colombiano en el sector deseado para emplearse, y mantener esa atracción a lo largo del ciclo de vida del servidor público. Los mecanismos de atracción y reclutamiento deben fortalecerse para mejorar la competitividad del sector público como empleador. Llegar al sector público debe convertirse en una tarea fácil y atractiva para los más talentosos, más allá de los requisitos establecidos en materia legal. La gestión del empleo también implica desarrollar una convicción permanente en el servidor público de que está trabajando en el mejor lugar donde podría trabajar en el país para asegurar la retención y permanencia de los servidores más talentosos y efectivos.

### 3. Gestión del clima organizacional

**Cuadro 5.** Evidencia estadística sobre la gestión del clima organizacional como variable clave de la gestión de las organizaciones públicas colombianas

- Un análisis de regresión de los datos de la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Departamental (EDID), indica que existe una correlación positiva, significativa al 99%, entre las percepciones de los servidores públicos colombianos acerca de la efectividad de las acciones relacionadas con la gestión del clima organizacional (bienestar, negociación colectiva, relaciones laborales, manejo de la diversidad, valoración) y el desempeño fiscal de los entes territoriales.
- Igualmente, en relación con el "Índice de desempeño integral" del DNP, que mide diferentes aspectos de la gestión y la capacidad institucional, se observa una relación positiva, estadísticamente significativa al 99%.
- La misma significancia estadística se mantiene cuando se controla por PIB, población, homicidios y desplazamiento en los dos casos: desempeño fiscal y desempeño integral, la significancia estadística se mantiene al 99%.
- Esto indica que cuanto más altas sean las percepciones de los servidores acerca de la efectividad de las acciones relacionadas con la gestión del clima organizacional, mejor será el desempeño institucional en materia fiscal, y el desempeño integral. Los resultados muestran que cambios *de facto* (no solo normativos) que faciliten el manejo de la convivencia, el bienestar, las relaciones laborales y la diversidad del Estado colombiano pueden generar importantes efectos positivos sobre aspectos administrativos clave de la gestión y la capacidad institucional de los departamentos (véanse las tablas 4 y 10 de anexo 2, Estimaciones econométricas).

Este subsistema reúne acciones desde el nivel global del Estado colombiano, y de cada una de sus organizaciones, orientadas a mejorar el ambiente de trabajo de los servidores públicos, su bienestar y valoración como servidor público y su reconocimiento individual y grupal dentro de un entorno diverso. El fin último de este subsistema es propiciar climas organizacionales positivos que redunden en altos niveles de motivación y satisfacción, y que

faciliten tanto el alto desempeño individual y organizacional, como el desarrollo de grupos y personas. Así mismo, se constituye a partir de acciones que mejoren el bienestar diario del servidor, que reconozcan el empleo del Estado como un entorno diverso y rico, cultural y grupalmente. Este subsistema también integra los procesos globales de negociación que garanticen que el Estado sea ejemplo en la protección de los derechos laborales de los servidores públicos a nivel individual y colectivo.

Las entidades involucradas son el DAFP, el Ministerio de Trabajo y los sindicatos. Se ubica en la mitad del ciclo de vida de la gestión de las personas en el Estado y reposa en el nivel macro en la definición de políticas que brinden un adecuado clima organizacional al individuo (relaciones, bienestar, desarrollo) y fortalezcan las relaciones laborales a través del sector (diversidad y negociación colectiva). La definición de estas políticas a nivel macro deben ser suficientemente flexibles y brindar herramientas para que las organizaciones en el nivel micro, con las comisiones de personal, unidades de personal y comisiones de personal, puedan generar acciones concretas para el alcance de un mejor clima organizacional en el sector público colombiano y el reconocimiento de las particularidades de su propia planta de trabajo en términos de cultura organizacional, caracterización y diversidad.

<p><b>Meta estratégica de la gestión del clima organizacional:</b> una organización con un clima que facilite el avance de los objetivos y valores individuales y colectivos</p>
<p>Los servidores públicos colombianos esperan trabajar en organizaciones que les brinden un entorno apropiado para su labor, que los valoren como servidores y garantes de los derechos y deberes que brinda el Estado colombiano. El Estado colombiano puede convertirse en un empleador que reconozca sus particularidades y rasgos fundamentales, y que respete sus derechos individuales y grupales. La gestión del clima organizacional en las organizaciones públicas colombianas debe orientarse a generar entornos laborales positivos, que faciliten el crecimiento individual y grupal, y que mejoren la calidad de vida de la organización y del individuo. Apoyar el propósito de construir un entorno que propicie el alto desempeño, atado de forma efectiva a un proceso claro de desarrollo organizacional a través del empleo público.</p>

#### 4. Gestión del desempeño

##### Cuadro 6. Evidencia estadística sobre la gestión del desempeño como variable clave de la gestión de las organizaciones públicas colombianas

Un análisis de regresión de los datos de la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Departamental (EDID), indica que existe una correlación positiva, significativa al 99%, entre las percepciones de efectividad de los servidores acerca de la gestión del desempeño (evaluación, compensación, retroalimentación-comunicación, incentivos) y el desempeño fiscal de los entes territoriales. La misma significancia estadística se mantiene cuando se controla por PIB, población, homicidios y desplazamiento. Igualmente, en relación con el “Índice de desempeño fiscal” del DNP, que mide aspectos de la gestión y la capacidad institucional, se observa una relación positiva y significativa al 95%. Esto indica que cuanto más altas sean las percepciones de los servidores acerca de la efectividad de las acciones relacionadas con la gestión del desempeño, mejor será el desempeño institucional en materia fiscal, así como el desempeño integral de las organizaciones públicas. Mejoras en la evaluación de la gestión de servidores y organizaciones del Estado colombiano se reflejan en mejoras positivas en aspectos administrativos clave tales como la gestión fiscal (véanse las tablas 5 y 11 del anexo 2, Estimaciones econométricas).

Este es uno de los subsistemas más críticos para el alcance de un modelo estratégico en la GTH de las organizaciones estatales colombianas. El objeto central es definir un marco

que propicie la conformación de organizaciones y equipos orientados a resultados y al alto desempeño. En ella se reúnen acciones de evaluación de la gestión individual y organizacional; de retroalimentación y ajuste de la labor; de diseño de estímulos<sup>8</sup> y estrategias de compensación que propicien cambios de comportamiento individual y grupal, y de modelos de compensación que en últimas operen como incentivos entre los servidores públicos. En este subsistema reside el potencial más importante para que la GTH contribuya estratégicamente a la misión de la organización. Es el subsistema que garantiza que el andamiaje organizacional del Estado pueda funcionar de forma más sistémica y propositiva hacia el alcance de los objetivos colectivos.

Las entidades involucradas en la formulación, definición e implementación de política son el DAFF, el Ministerio de Hacienda, la CNSC y los órganos de control. Se ubica a nivel macro en el diseño de estrategias globales que generen los marcos de reglas más apropiados para generar altos desempeños que empoderen organizaciones, sus directivos y equipos en el alcance de los objetivos, y que fortalezcan procesos internos de mejoramiento y aprendizaje organizacional. En el nivel micro reside el principal reto de implementación para facilitar y garantizar que las organizaciones públicas puedan ejecutar, de manera efectiva, acciones evaluativas y de retroalimentación que generen comportamientos de alto desempeño entre sus servidores. Adicionalmente, los órganos de control, siguiendo el principio de la colaboración armoniosa de las ramas del poder público (sentencias C-1493/00 y C-247/13), pueden realizar apreciaciones sobre la política de la GTH y las implicaciones en sus áreas de acción.

<p><b>Meta estratégica de la gestión del desempeño:</b> un marco que propicie un desempeño individual y organizacional reflejado en resultados</p>
<p>El servicio público, más que representar el alcance de unos derechos por ser servidor público (estabilidad, compensación, etcétera), constituye la adopción de una responsabilidad de servicio y trabajo de alto desempeño para la sociedad. La ética de lo público exige organizaciones e individuos que evalúen, rindan cuentas e informen acerca de los resultados de su gestión. La creación de un sistema de reglas formales e informales a través de la gestión del desempeño, que genere sistemas de las organizaciones y las personas orientadas al logro, puede beneficiar al Estado al responder a un entorno que suele verlo de forma estereotípica y desinformada. Que el Estado, sus organizaciones y sus empleados actúen en marcos de alto desempeño, y muestren resultados, constituye un fin último de una gestión estratégica del talento humano.</p>

## 5. Gestión del desarrollo

**Cuadro 7.** Evidencia estadística sobre la gestión del desarrollo como variable clave de la gestión de las organizaciones públicas colombianas

Un análisis de regresión de los datos de la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Departamental (EDID) del DANE, indica que existe una correlación positiva, significativa al 99%, entre las percepciones de efectividad de los servidores acerca de las labores relacionadas con la gestión del desarrollo (aprendizaje, formación y capacitación, estímulos, promoción) y el desempeño fiscal de los entes territoriales. La misma significancia estadística se mantiene cuando se controla por PIB, población, homicidios y desplazamiento.

8 Nos referimos a incentivos como aquellas herramientas extrínsecas de motivación del empleado (ej. salario, bonificaciones), mientras que los estímulos hacen referencia a instrumentos de motivación tanto simbólicos como pecuniarios que buscan impactar la motivación intrínseca del individuo.

---

Igualmente, se encuentra una relación positiva, estadísticamente significativa al 95%, con el “Índice de desempeño integral” del DNP, que mide la capacidad institucional y de gestión.

Esto indica que cuanto más altas sean las percepciones de los servidores acerca de la efectividad de las acciones relacionadas con la gestión del desarrollo, mejor será el desempeño institucional en materia fiscal, así como el desempeño integral de la organización. Los resultados muestran que cambios *de facto* (no solo normativos), que faciliten la capacitación, la formación y el desarrollo profesional de los servidores del Estado colombiano, pueden generar importantes efectos positivos sobre aspectos administrativos clave tales como la gestión fiscal e integral (véanse las tablas 6 y 12 del anexo 2, Estimaciones econométricas).

---

Este subsistema es sin duda el resultado de los cuatro anteriores y especialmente del número 4. Contar con un sistema que propicie el desempeño e informe sobre la gestión, facilita el aprendizaje organizacional y el desarrollo mismo de las personas y equipos. En este subsistema se encuentran las acciones clave que permiten estimular, corregir o refinar los rumbos de la gestión pública por medio de procesos de formación y capacitación, trabajo en equipos altamente efectivos y estímulos (no pecuniarios) a acciones de alto desempeño. El objetivo central es brindar un marco, compuesto por normas, acciones, actores y estructura dentro de la organización, que facilite el avance de las personas y las organizaciones a través de su propio trabajo. Este subsistema es la quintaesencia de la gestión estratégica de las personas y se entiende como el resultado de una gestión adecuada en las fases previas del ciclo de vida del servidor público. Se ubica en el nivel macro, en la definición de políticas globales que corrijan los vicios actuales del sistema que limitan su impacto como herramienta de gestión, y es clave en el nivel micro, en el cual sus resultados, de ser implementados correctamente, pueden generar los aprendizajes más importantes en la gestión de la organización y el individuo.

Las entidades involucradas aquí son el DAFF, la CNSC y la ESAP. Se requiere una mirada integradora que permita diseñar una estrategia de capacitación y desarrollo alineada a las necesidades de las organizaciones públicas colombianas (EGOB, 2014). Dentro de esta línea, la ESAP particularmente puede jugar un rol clave a través del acercamiento con las necesidades de capacitación de las organizaciones públicas colombianas y la consolidación como un centro de formación (a través de diferentes métodos virtuales, semipresenciales y presenciales) de educación continua del Estado colombiano.

---

**Meta estratégica de la gestión del desarrollo:**  
desarrollar a los individuos y equipos a través de su labor

---

Las organizaciones públicas deben garantizar un marco que propicie el desarrollo de las personas a través del servicio. Desarrollar esta área implica que los servidores y las organizaciones públicas cuenten con entornos que faciliten el aprendizaje por medio del trabajo, la formación y capacitación permanente. El diseño de un sistema consistente de aprendizaje y retroalimentación, atado al alcance de unas metas organizacionales y estatales, constituye un punto fundamental de la GETH. La gestión del desarrollo es la garantía de que la fase previa de evaluación del desempeño cumple un propósito más allá de la medición. También es la que permite corregir rumbos y propiciar comportamientos deseables, y como tal, es el derrotero final de la gestión de las personas y de las organizaciones mismas.

---

### III. Revisión de brechas, *benchmarking* de prácticas y lineamientos para recomendaciones

En esta sección presentamos un análisis de brechas (situación *de jure* vs. situación *de facto*) para cada uno de los cinco subsistemas de nuestro modelo de acción. El seguimiento de los cinco subsistemas establecidos en el modelo garantiza coherencia entre el diagnóstico, el modelo propuesto a seguir y las acciones propuestas para darle un enfoque estratégico a la gestión del talento humano (GTH). Como se mencionó antes, si bien se observa que la situación actual reúne de forma aislada acciones en algunas de las líneas propuestas en el modelo, es necesario articular estos subsistemas en un modelo global que permita contar con una política global de la GETH, que es el fin último de este proyecto de investigación. Así, en esta sección se resume el *statu quo* normativo y se compara con la evidencia cualitativa y cuantitativa que hemos recogido, para definir las áreas críticas de acción sobre las cuales se basarán las recomendaciones propuestas y la ruta crítica de estas en la sección IV de este documento.

#### A. Análisis *de jure* vs *de facto* en la planeación del empleo

Un tema fundamental en la GTH es la necesidad de tener una *fuerza de trabajo que responda a las necesidades de la organización en número y funciones*, a través de la planeación del empleo. El diagnóstico de la situación actual evidencia la necesidad de fortalecer sistemas centralizados de información que permitan hacer un seguimiento a la fuerza laboral. Así mismo, se observan problemas de implementación organizacionales y territoriales que impiden hacer un seguimiento de la fuerza laboral y, por ende, de las acciones estratégicas basadas en evidencia. Esta situación limita la capacidad de planeación del sector como un todo y de las organizaciones mismas. Además, para modificar esta situación es necesario que la gestión del talento humano tenga prioridad dentro de la gestión de las entidades y contar con los recursos necesarios para ser ejecutada. En este sentido, el cuadro 8 muestra un comparativo actual de la situación *de jure* vs. *de facto* en la categoría de la planeación del empleo.

Cuadro 8. Comparación de la situación actual de la planeación del empleo

Resumen del <i>statu quo</i> normativo en la planeación del empleo (situación <i>de jure</i> )	Evidencia cualitativa y cuantitativa de la situación actual de la planeación del empleo (situación <i>de facto</i> )
<p>Planeación estratégica, seguimiento y cifras</p> <p>– El DAFP es la entidad encargada de dar los lineamientos y las acciones en materia de planificación y modernización de las plantas de personal de todas las entidades nacionales y territoriales. También es la encargada de ejecutar políticas para la planeación del recurso humano y diseñar sistemas de información en coordinación con las entidades del sector y la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) (Ley 909, art. 14, literales a, c, d, g, i; Cartilla del DAFP <i>Rediseño institucional de entidades públicas orden nacional</i>, pp. 40-42; Cartilla DAFP n.º 23, pp. 17-43).</p>	<p>No se tiene información consolidada sobre el total de personas que trabajan en el sector público</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A julio del 2014, solo 271 entidades de aproximadamente 6300 reportaban su información de contratación de personal al Sigep, contando con información de 165 024 empleos públicos. La información con la que cuenta en Sigep en el momento es esencialmente del orden nacional y se cuenta con una proyección al 2020 para tener un consolidado de la información territorial (DAFP, 2014; Strazza, 2014b).</li> <li>• A mayo del 2013 Colombia empleaba 1 164 696 servidores públicos tanto en el nivel central (211 entidades) como en el regional (5979 entidades).</li> </ul>

Resumen del <i>statu quo</i> normativo en la planeación del empleo (situación <i>de jure</i> )	Evidencia cualitativa y cuantitativa de la situación actual de la planeación del empleo (situación <i>de facto</i> )
	<p>Actualmente, según información del DAFP, el número de entidades del nivel central se redujo a 203. (OECD, 2013; DAFP, 2014b; EGOB, 2014). No se tiene información consolidada sobre los contratistas que trabajan en el sector público.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Las actividades en materia de financiación deben ser coordinadas entre el DAFP y el Ministerio de Hacienda. Por otro lado, para los planes propios de cada organización este tema será coordinado por las unidades de personal de cada entidad. (Ley 909 del 2004, art. 14, literales l e i; art. 15, literales a, b, c, d, f; art. 17).</li> <li>– El Sistema General de Información y Gestión del Empleo Público (Sigep) deberá contar con una sección en la que se observen los recursos humanos con los que cuenta cada entidad (Ley 909, arts. 18, 34 y 35; Decreto 1145 del 2004; Decreto 3246 del 2007; Decreto 1409 del 2008; Decreto 2842 del 2010; Decreto ley 19 del 2012, arts. 1-6; Cartilla DAFP n.º 23; Cartilla sobre el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (Sigep), pp. 10-29).</li> <li>– Además del sistema general de información administrativa, el Estado colombiano cuenta con el modelo estándar de control interno (MECI) y el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT), en los cuales se concentran todos los trámites y servicios de las entidades públicas y el nivel de cumplimiento de sus metas y objetivos (CP, arts. 83, 84, 209, 269 y 333; Ley 190 de 1995; Ley 962 del 2005; Decreto 2145 de 1999; Decreto 1537 del 2001; Decreto 1599 del 2005; Decreto 2913 del 2007; Decreto 4669 del 2005; Decreto 1151 del 2008; Decreto ley 19 del 2012).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Los grupos focales llevados a cabo a nivel nacional (jefes de talento humano, secretarios generales y directivos) y territorial, convergen en identificar la falta de información sistemática y confiable como uno de los grandes limitantes para la toma de decisiones en materia de talento humano<sup>1</sup>.</li> <li>– La información del Sigep es suministrada por las unidades de personal. De estas últimas depende la información y su veracidad. Es por esto que es necesario un acompañamiento del DAFP y que esta entidad corrobore la información del sistema (Strazza, 2014).</li> </ul>
<p><b>Formas de contratación y formalización</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– La provisión de empleos de carrera se debe adelantar por medio de concursos públicos avalados y monitoreados por la CNSC, a solicitud de la entidad que requiere la provisión de esos nuevos empleos, los cuales deben estar contemplados en su planta de personal (CP, arts. 125, 130, 189, 217, 253, 266, 305, 325; Ley 909, arts. 11, 28, 29-33; Cartilla del DAFP n.º 1, p. 13).</li> <li>– Por medio del Decreto 4968 del 2007 se autoriza a la CNSC para prorrogar cargos en provisionalidad en períodos de tiempo que no superen los seis meses (Ley 909 del 2004, art. 24; Decreto 1950 de 1973, arts. 23, 34, 35 y 36; Cartilla DAFP n.º 1 pp. 45-46).</li> </ul>	<p><b>Debilidad organizacional para la planeación estratégica del talento humano en las entidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Solo el 33% de las entidades cabeza de sector identifica el talento humano como elemento relevante de la planeación estratégica (EGOB, 2014; OECD, 2013).</li> <li>– Ninguna organización de las analizadas ubica a la Unidad de Personal en el nivel directivo (EGOB, 2014).</li> <li>– El grupo focal con secretarios generales<sup>2</sup> destacó que las grandes rigideces y cuellos de botella en la selección y contratación incentivan la vinculación de contratistas sin un estudio racional de plantas. Para ellos y los jefes de talento humano, el crecimiento de dicha contratación afecta de manera negativa a la entidad, debido a la alta rotación de personal<sup>3</sup>.</li> <li>– Las unidades de personal cuentan con diferentes niveles de capacidad técnica. Lo anterior puede llevar a que los lineamientos no se cumplan y no se dé un buen uso a los instrumentos (Strazza, 2014).</li> <li>– La comunicación interna y externa de las unidades de personal presenta dificultades. La comunicación interna es débil y tiene problemas de institucionalidad, ya que no es vista como un tema relevante. Por otro lado, la comunicación entre las unidades de personal y el DAFP no presenta la fluidez necesaria para garantizar una buena implementación de las políticas. En los últimos años se ha desarrollado la herramienta del portal web “Sirvo a mi país”, que busca disminuir la distancia que existe actualmente entre las entidades (Strazza, 2014).</li> </ul>

<sup>1</sup> Grupos focales con jefes de talento humano, secretarios generales y directivos, realizados entre agosto del 2013 y abril del 2014. Grupo focal Cali, septiembre del 2014.

<sup>2</sup> Grupos focales realizados el 1 y 2 de abril del 2013.

<sup>3</sup> Grupo focal con secretarios generales, realizado en abril del 2014.

Resumen del <i>statu quo</i> normativo en la planeación del empleo (situación <i>de jure</i> )	Evidencia cualitativa y cuantitativa de la situación actual de la planeación del empleo (situación <i>de facto</i> )
<ul style="list-style-type: none"> <li>– De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las personas vinculadas por medio de un contrato de prestación de servicios no pueden desempeñar funciones misionales de las entidades públicas, de lo contrario se genera un contrato realidad (EGOB, 2014, p. 114).</li> <li>– De acuerdo con el artículo 21 de la Ley 909, se establece la posibilidad de crear plantas de empleo temporal para la realización de proyectos específicos por períodos determinados previamente. También se pueden utilizar por concepto de consultorías (no superiores a un año) o problemas de sobrecargas laborales por hechos excepcionales (Decreto 1227 del 2005; <i>Guía para establecer empleos temporales en las Empresas Sociales del Estado (ESE)</i>, pp. 5-17).</li> <li>– Dentro de los contratos estatales, el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 contempla la posibilidad de contratar personas por medio de contratos de prestación de servicios civiles, siempre y cuando sea para actividades que no pueda realizar el personal de planta o que requieran conocimientos especializados. Además, está prohibido el uso de contratistas para desempeñar funciones propias de los empleados de carrera (numeral 29 del art. 48 de la Ley 734 del 2002).</li> </ul> <p><b>Diseño de puestos y perfiles</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Por medio del Decreto ley 770, 785 del 2005, y del Decreto 2539 del 2005 se reglamentan de forma general la nomenclatura, los requisitos y las funciones de los puestos y perfiles de todos los empleados nacionales y territoriales, facultad dada por el artículo 14 literal g de la Ley 909 (Cartilla DAFP n.º 17, pp. 9-32).</li> <li>– Actualmente los niveles y requisitos para el desempeño de cargos en entidades del orden nacional se encuentran reglamentados por el Decreto 770 del 2005. En el caso de las entidades territoriales se encuentra regulado en el Decreto 785 del 2005 (Cartilla DAFP n.º 17, pp. 9-11).</li> <li>– La definición de las competencias que debe tener todo servidor público nacional y territorial son definidas por medio del Decreto 2539 del 2005.</li> <li>– Las unidades de personal de cada entidad tienen la función de actualizar sus planes de vacantes, elaborar proyectos de plantas de personal y determinar los perfiles de los empleados que requieren por concurso (Ley 909 del 2004, art. 15, literales a, b, c, d, f; Cartilla DAFP <i>Rediseño institucional de entidades públicas orden nacional</i>).</li> </ul>	<p><b>El modelo actual de planeación no facilita la gestión estratégica del talento humano</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– No se tiene evidencia de cifras consolidadas sobre el Plan Anual de Vacantes de las diferentes entidades (EGOB, 2014, p. 638).</li> <li>– De acuerdo con los grupos focales realizados por el proyecto, no se observa el envío ni la sistematización o el análisis de estos planes anuales al DAFP<sup>4</sup>.</li> <li>– En el grupo focal con ministros y directivos, los participantes declararon su necesidad de contar con herramientas de información y estrategias más flexibles para la contratación y la conformación de equipos<sup>5</sup>. Esta afirmación es reafirmada por los estudios de la OECD (2013) y el BID (Strazza, 2014).</li> <li>– El Plan Anual de Vacantes de cada entidad no se da como resultado de una planeación estratégica de la entidad y no ha permeado las prácticas cotidianas de la entidad (Strazza, 2014).</li> </ul> <p><b>Deficiencias en la planeación limitan la alineación entre los manuales de funciones y las necesidades de personal de las entidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– El sistema de empleo público colombiano tiene un exceso de denominaciones y grados que conllevan a un sistema salarial rígido y difícil de manejar (EGOB, 2014; OECD, 2013).</li> <li>– A pesar de estar establecido en la ley, no se tiene registro del uso de cuadros funcionales para la construcción de los manuales de funciones (DANE, 2009, 2013)<sup>6</sup>.</li> <li>– Las unidades de personal de cada entidad no seleccionan de forma crítica las competencias funcionales y comportamentales que conforman cada manual de funciones. El proceso no se realiza con una reflexión sobre las necesidades de los puestos, por lo cual los manuales no cumplen con su objetivo (Strazza, 2014).</li> </ul>

<sup>4</sup> Grupos focales realizados entre agosto del 2013 y septiembre del 2014.

<sup>5</sup> Grupo focal con ministros y directivos, realizado en abril del 2014.

<sup>6</sup> Grupos focales con ministros y secretarios generales, realizados en abril del 2014.

Resumen del <i>statu quo</i> normativo en la planeación del empleo (situación <i>de jure</i> )	Evidencia cualitativa y cuantitativa de la situación actual de la planeación del empleo (situación <i>de facto</i> )
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Por restricción de la Corte Constitucional no se pueden crear cargos de libre nombramiento y remoción que no cumplan con funciones directivas o manejen un grado especial de confianza (EJOB, 2014, p. 32).</li> <li>– El Legislador no puede crear regímenes especiales de carrera sin contar con una justificación especial para ello, en la cual esté claramente justificada la necesidad de separación del sistema general (EJOB, 2014, p. 68).</li> </ul>	<p><b>Las limitaciones en la planeación afectan un diseño racional de la planta</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– El 64% de los servidores de planta encuestados cree excesivo el personal contratista vinculado a la entidad, y el 52% piensa que falta personal de planta para llevar a cabo las tareas misionales (DANE, 2009, 2013).</li> <li>– Los servidores piensan que la vinculación de servidores de libre nombramiento se basó en influencias políticas en un 38% y en un 31% del personal contratista (DANE, 2009, 2013)<sup>7</sup>.</li> </ul>

<sup>7</sup> Grupo focal con ministros y ex ministros, realizado en abril del 2014.

De acuerdo con el análisis de brechas anterior y con el *benchmarking* de prácticas que se presenta en el cuadro 9, los subsistemas de acción presentados debajo de este aparecerían como fundamentales para mejorar la planeación del empleo en el sector público colombiano.

Cuadro 9. *Benchmarking* de las prácticas de planeación del empleo

1. Planeación del empleo	
Prácticas que propone la teoría	Lo que están haciendo los gobiernos
<p><b>Planeación estratégica, seguimiento y cifras</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Establecer sistemas centralizados de información para planeación estratégica.</li> <li>– Facilitar <i>benchmarking</i> con otras entidades del sector público.</li> <li>– Implementar el uso masivo de TIC que faciliten el seguimiento a la fuerza de trabajo.</li> <li>– Implementar el uso de banco de candidatos con personas altamente calificadas.</li> <li>– Compartir información con otras agencias.</li> <li>– Incrementar autonomía de administradores de primera línea.</li> <li>– Visibilizar importancia de la oficina de GTH dentro de las organizaciones.</li> </ul> <p><b>Formas de contratación, formalización</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Simplificar manuales de funciones y procedimientos de contratación.</li> <li>– Limitar la renovación indefinida de contratos a término definido.</li> <li>– Flexibilizar la regla de terna para la selección final.</li> </ul> <p><b>Diseño de puestos y perfiles</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Diseño de cargos basado en competencias (<i>broadbanding</i>).</li> <li>– Flexibilización de la estabilidad laboral.</li> </ul>	<p><b>Planeación estratégica, seguimiento y cifras</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Revisión permanente del tamaño y las características del empleo público por medio de sistemas de información.</li> <li>– Tendencia a brindar autonomía y libertad a las oficinas de personal.</li> <li>– Uso de sistemas de información para otras actividades como bienestar, capacitación y compensación.</li> </ul> <p><b>Formas de contratación, formalización</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Contratación anual con base en cifras del sector.</li> <li>– Grupos ocupacionales que faciliten la movilidad (Canadá).</li> <li>– Catálogos de perfiles de cargos unificados y estandarización de cargos (México y Perú).</li> </ul> <p><b>Diseño de puestos y perfiles</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Establecimiento de criterios estandarizados para el diseño de puestos y definición de perfiles, así como de los procesos de selección (Perú).</li> <li>– Definición de perfiles específicos por competencias (Perú).</li> <li>– Definición de roles específicos para ejecutivos y directivos (Canadá).</li> </ul>

1. En este aparte, el diagnóstico de la situación actual refleja la necesidad de fortalecer la centralización de información y el seguimiento a la fuerza laboral del Estado (OECD, 2013, EGOB, 2014; Hernández, Cruz y Rojas, 2010). Así mismo, refleja respuestas características del sistema que aparecen de forma poco racional como consecuencia de sus inflexibilidades, generando, por ejemplo, crecimiento de la contratación temporal como respuesta a diversos factores (presiones políticas, lentitud en los procesos de selección de la carrera administrativa, incapacidad entrenada de la planta existente).
2. Fortalecer el Sigep como herramienta centralizada de información para entidades y gobierno, con nuevos módulos que permitan medir aspectos clave como aspirantes, contratación temporal, censo de servidores públicos, etcétera. Se sugiere que el Sigep esté orientado en los cargos y las posiciones (de acuerdo con los avances en las simplificaciones de manuales funcionales y cuadros funcionales) y no en las personas. Su información debería aparecer en una página web que mejore la transparencia del sector y la GTH.
3. Explorar opciones de tercerización de la administración del Sigep con el fin de asegurar la continuidad en el servicio, diversificar el riesgo en su mantenimiento y gestión, y asegurar su compatibilidad con sistemas de gestión organizacional en uso por parte de organizaciones públicas como sistemas, aplicaciones y productos en procesamiento de datos SAP. Esta recomendación es producto de las dificultades que indican los funcionarios del nivel nacional y territorial en los grupos focales y las entrevistas, para utilizar el sistema actual de información. El Sigep, que puede servir como herramienta de planeación, debería incluir información sobre las diferentes categorías de contratistas.
4. Hacer efectiva la ley y otorgarle un rol fundamental a la generación de información sistemática, que permita hacer un seguimiento efectivo de la planta de personal en funciones y números. En general, tanto el diagnóstico como la revisión del estado del arte, destacan la importancia de generar información confiable y oportuna para la alta dirección de la entidad, que permita evidenciar necesidades y excesos de contratación, problemas con contratistas, y seguimiento a la función laboral. En la parte final de este capítulo se proponen diversas alternativas de información por medio de sistemas y aplicaciones digitales.
5. La planeación del empleo es un área de decisión gerencial que, como una función fundamental de la organización, no puede recaer únicamente en la UDP (OECD, 2013). Se debe dar relevancia a la GTH en las organizaciones y el sector público como un todo a través de su reubicación en el nivel directivo de las organizaciones (Condrey, 2010; Perry y Mesch, 1997; Ban y Gossett, 2010).
6. Pensar en mecanismos de seguimiento que propicien un uso racional de la contratación temporal es muy importante en este punto. La evidencia indica que ante las diferentes restricciones que limitan la flexibilidad en la contratación —tales como lentitud en los procesos de selección de carrera, reformas de tipo económico que limitan los gastos de funcionamiento, y las mismas limitaciones técnicas de la planta de personal—, las organizaciones públicas colombianas recurren a la contratación temporal como alternativa estratégica que alivia por un tiempo los problemas de equipo, pero que viene con importantes costos en el largo plazo en términos de motivación y equidad entre los diferentes tipos de colaboradores; aprendizaje organizacional y fuga de conocimiento, y falta de continuidad en procesos, entre otros.

7. Repensar las funciones de la unidad de personal como un aparato de inteligencia dentro de la organización que —por medio del uso de sistemas modernos de información generados desde el nivel ejecutivo central— brinde información gerencial en tiempo real a la organización y al sector público como un todo (OECD, 2013; Strazza, 2014).
8. En la misma línea, el diseño de procesos virtuales (servicios, trámites, etc) e-government y Web 2.0 (destacado como efectivo método para alinear procesos en GTH por PWC [2013] y el Ministère de la Fonction Publique [2005]) que faciliten el desarrollo de trámites frente al DAFP por parte de las entidades en los diferentes sectores administrativos y en los departamentos y municipios puede acercar el DAFP a sus clientes directos que son dichas entidades y organizaciones públicas.

## B. Análisis *de jure* vs. *de facto* de la gestión del empleo

La segunda categoría de nuestro estudio se relaciona con la gestión del empleo. En este punto, la pregunta central es *¿cómo se encuentran, se vinculan y se retienen los mejores en el sector público?* El diagnóstico de la situación actual evidencia avances, especialmente en la adopción del mérito en el sector público colombiano (OECD, 2013), la estabilidad laboral y las posibilidades de desarrollo, por ejemplo a través de la capacitación (DANE, 2009). No obstante, el diagnóstico indica que persisten importantes falencias en procesos de selección que aun reflejan visos de politización y clientelismo (OECD, 2013; grupos focales ministros y viceministros, secretarios generales), en cuanto a la capacidad de las entidades encargadas de dichos procesos y lo engorroso de algunos procesos relacionados con el bajo desempeño y la promoción de los empleados. En este sentido, el cuadro 10 muestra un comparativo actual de la situación *de jure* vs. *de facto* en la categoría de la gestión del empleo.

**Cuadro 10.** Comparación de la situación actual de la gestión del empleo

Resumen del <i>statu quo</i> normativo de la gestión del empleo (situación <i>de jure</i> )	Evidencia cualitativa y cuantitativa de la situación actual de la gestión del empleo (situación <i>de facto</i> )
<p><b>Atracción y reclutamiento</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Los procesos de publicidad y atracción de candidatos se encuentran en cabeza de la CNSC. El proceso también involucra a la entidad que requiere el personal y a la entidad universitaria seleccionada para realizar el concurso (Ley 909, art. 28, literal c, art. 30 numeral 1 y art. 30).</li> <li>– Por regulación constitucional y legal, los procesos de reclutamiento y selección se deben de realizar de forma centralizada a través de la CNSC y esta a su vez vincula a una entidad de educación superior acreditada (CP arts. 125 y 130; Ley 909, arts. 11, 12 y 30).</li> </ul>	<p><b>Demoras en los procesos de atracción y selección de los servidores de carrera</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– La CNSC dispone de 56 servidores y 140 contratistas para atender más de 6100 entidades y 250 291 empleados de carrera a nivel nacional (EGOB, 2013; OECD, 2014; CNSC, 2014).</li> <li>– El 30,7% de los servidores percibe que el sistema de méritos no ha servido para mejorar el desempeño de su entidad (DANE, 2009, 2013).</li> <li>– El grupo focal con secretarios generales converge con la información aportada en el informe para Colombia de la OECD (2013), acerca de la limitada capacidad de la CNSC para responder de forma más rápida a las demandas de selección y contratación de las entidades (OECD, 2013)<sup>8</sup>.</li> </ul>

<sup>8</sup> Grupo focal con secretarios generales, realizado en abril del 2014.

Resumen del <i>statu quo</i> normativo de la gestión del empleo (situación <i>de jure</i> )	Evidencia cualitativa y cuantitativa de la situación actual de la gestión del empleo (situación <i>de facto</i> )
<p>– Por medio del Decreto 4500 del 2005 se reglamentan las fases del proceso de reclutamiento de los empleados de carrera. De igual manera, por medio del Acuerdo 02 del 2005, se estipula el procedimiento de acreditación de las instituciones de educación superior para la realización de los concursos de empleo público.</p> <p>– Por medio de la Ley 190 de 1995 se establece la obligación, a todos los aspirantes de un cargo público, de entregar información sobre su formación personal, sus posibles inhabilidades y el conjunto de bienes pertenecientes a su patrimonio.</p> <p><b>Selección y vinculación</b></p> <p>– Para los procesos de selección de empleados públicos deberá primar el principio del mérito (Ley 909, art. 2; CP, art. 125).</p> <p>– Todo cargo que no tenga una regulación especial deberá ser provisto por medio de concurso público (CP, art. 125).</p> <p>– En la selección de los gerentes, si bien son cargos de libre nombramiento y remoción, deberán primar sus capacidades técnicas y el mérito como criterios de selección (Ley 909, art. 49).</p> <p>– De acuerdo con el art. 28, literal a de la Ley 909, el ingreso a los cargos deberá estar basado en el mérito, entendido este como las calidades académicas, el nivel de experiencia y las competencias para el desempeño de un cargo.</p> <p>– Es posible crear empleos de carrera de naturaleza temporal de acuerdo con proyectos que se realizan en períodos de tiempo previamente pactados, suplir sobrecarga laboral por hechos excepcionales y realizar labores de consultoría (Ley 909, art. 21; Decreto 1227 del 2005; Cartilla DAFP <i>Guía para establecer empleos temporales en las empresas sociales del Estado [ESE]</i>).</p> <p>– La Corte Constitucional ha determinado que la entidad que solicita el concurso debe contratar a la persona que obtiene el mayor puntaje y no a un candidato de la lista de elegibles (EJOB, 2014, p. 92).</p> <p>– Por sentencias de la Corte Constitucional no pueden existir normas de acceso inmediato a los empleos públicos, pues estos deben ser provistos a través de concursos abiertos (EJOB, 2014, p. 137).</p>	<p>– Las demoras en los procesos de selección se han debido a la gran cantidad y heterogeneidad de los puestos que se buscan proveer y la falta de una agenda común entre el DAFP y la CNSC (Strazza, 2014).</p> <p>– Una de las dificultades existentes para atraer gerentes públicos radica en las limitaciones que adquiere la persona al desvincularse de sus funciones (Puerta Giratoria) (Strazza, 2014).</p> <p><b>Problemas de alineación entre el diseño de los concursos de selección, el perfil del seleccionado y las necesidades de la entidad</b></p> <p>– Los servidores consideran que los concursos no profesionalizan la función pública (31,2%), no promueven condiciones de igualdad (32%) y no son transparentes (30,8%) (DANE, 2009, 2013).</p> <p>– En los grupos focales con jefes de Talento Humano (JTH) nacionales y territoriales, se afirma que persisten influencias políticas en diferentes procesos, lo cual coincide con lo afirmado por la OECD (2013) en su informe sobre Colombia<sup>9</sup>.</p> <p>– Las debilidades existentes en contratación se deben a problemas de planeación en las entidades. Además afirman que el proceso se dificulta por la falta de actualización de los instrumentos (manuales de funciones) y las debilidades técnicas de las unidades de personal (Strazza, 2014).</p> <p>– Uno de los problemas actuales con el sistema de gerentes públicos es la forma de selección, ya que esta no se hace a partir de un proceso exigente, abierto y obligatorio (Strazza, 2014).</p> <p><b>Dificultades en identificar, intervenir o desvincular servidores con bajo desempeño</b></p> <p>– El 83,11% de los JTH cree que la evaluación se realiza siguiendo los estándares establecidos. No obstante, los grupos focales realizados con ministros, secretarios generales y JTH, consideran que la evaluación no se realiza adecuadamente<sup>10</sup>.</p> <p>– La OECD (2013) resalta que el período de prueba establecido por la Ley 909 es muy corto.</p> <p>– En los grupos focales con JTH, secretarios generales, ministros y viceministros, estos convergen en su afirmación de que despedir a un empleado con bajo desempeño es un proceso engorroso. Esta percepción también se expone en el informe de la OECD (2013)<sup>11</sup>.</p>

<sup>9</sup> Grupo focal con JTH, realizado entre agosto y octubre del 2013 y septiembre del 2014.

<sup>10</sup> Encuesta JTH; EJOB, 2014, pp. 224-225; grupos focales del proyecto de investigación.

<sup>11</sup> Grupo focal con JTH, secretarios generales, ministros y directivos, realizado entre agosto del 2013 y abril del 2014.

Resumen del <i>statu quo</i> normativo de la gestión del empleo (situación <i>de jure</i> )	Evidencia cualitativa y cuantitativa de la situación actual de la gestión del empleo (situación <i>de facto</i> )
<p>– Se establece que figuras como los supernumerarios solo pueden ser utilizadas para suplir vacancias no superiores a tres meses (Decreto ley 1042 de 1978, art. 83). De igual manera, por pronunciamientos de la Corte Constitucional, gozan de la misma calidad de un empleado de carrera y solo es posible para suplir personal que se encuentre en licencia o vacaciones (EGOB, 2014, p. 92).</p> <p><b>Movilidad</b></p> <p>– Por medio de los encargos es posible suplir un empleado que se encuentre en proceso de selección, por un término no superior a seis meses. Así mismo, a través de esta figura se pueden proveer cargos de libre nombramiento y remoción con empleados de carrera por un término no superior a tres meses (Ley 909, art. 24; Cartilla DAFP n.º 1 pp. 45-48).</p> <p>– A través de la figura de la comisión es posible vincular a un empleado de carrera en un puesto de libre nombramiento y remoción, de la entidad a la que pertenece u otra entidad por un período de tiempo no superior a seis años (art. 26 Ley 909; Decreto 1227 de 2005; Cartilla DAFP n.º 1 pp. 62- 63).</p> <p>– Definición de los cuadros funcionales como mecanismos que pueden utilizar las entidades públicas para la movilización de personal entre organizaciones, y dentro de estas (Ley 909, art. 20).</p> <p>– En los artículos 27, 28 y 29 de la Ley 909 se establece que el ascenso de los servidores se debe hacer por medio de concursos abiertos en los que prime el mérito.</p> <p>– Por jurisprudencia de la Corte Constitucional, los concursos públicos no pueden ser cerrados, lo cual aplica tanto para la realización de ascensos como para la cobertura de vacantes en la entidad (EGOB, 2014, p. 161).</p> <p><b>Desvinculación</b></p> <p>– Los artículos 41-46 de la Ley 909 consagran la mayoría de causales de desvinculación de un empleado de carrera; sin embargo, no se contempla la posibilidad del despido sin justa causa con derecho a indemnización (ver también CP, art. 125; Decreto 1227 del 2005, art. 59 y Cartilla DAFP n.º 1, pp. 87-89).</p>	<p>– En su grupo focal, los ministros y viceministros destacaron la ausencia de mecanismos diferentes a los disciplinarios para manejar los casos de bajo desempeño, lo cual hace lento e inoperante el proceso de mejorar o corregir el bajo desempeño<sup>12</sup>.</p> <p><b>Baja movilidad intra e interorganizacional de servidores de carrera</b></p> <p>– El 52% de los JTH considera que la rotación de su personal en las entidades públicas es baja<sup>13</sup>.</p> <p>– La figura del encargo, como una aproximación de movilidad, solo representa el 0,4% de todos los puestos de la administración pública (CNCS, 2014).</p> <p>– En los grupos focales con ministros, viceministros y secretarios generales, estos convergen en afirmar que los procesos de ascenso en su forma actual terminan premiando a servidores de bajo desempeño<sup>14</sup>.</p> <p>– El 36,4% de los JTH señala que los servidores de carrera tienen dificultades para ascender o crecer en su entidad<sup>15</sup>.</p> <p>– El 50% de los servidores percibe que las posibilidades de ascender en la entidad no es una razón por la cual permanecen en su entidad (Strazza, 2014).</p> <p>– En Colombia la movilidad interorganizacional no ha podido ser desarrollada debido a que los cuadros funcionales no están generalizados en todas las entidades (Strazza, 2014).</p> <p><b>Problemas con retención de servidores de alto desempeño</b></p> <p>– Según la encuesta EDI del DANE, los principales factores que afectan la retención son la compensación y la limitada movilidad vertical y horizontal de los servidores dentro del sector público colombiano (DANE, 2009, 2013).</p> <p>– Los secretarios generales en su grupo focal mostraron como un problema estratégico las limitadas herramientas para la retención de servidores de alto desempeño, mientras que en el grupo focal de ministros y viceministros se destacó la necesidad de garantizar una mayor permanencia de gerentes ante cambios políticos<sup>16</sup>.</p>

<sup>12</sup> Grupo focal con ministros y directivos, realizado en abril del 2014.

<sup>13</sup> Encuesta con JTH.

<sup>14</sup> Grupos focales con secretarios generales, ministros y directivos, realizados en abril del 2014.

<sup>15</sup> Encuesta a JTH.

<sup>16</sup> Grupos focales con secretarios generales, ministros y directivos, realizados en abril del 2014.

Resumen del <i>statu quo</i> normativo de la gestión del empleo (situación <i>de jure</i> )	Evidencia cualitativa y cuantitativa de la situación actual de la gestión del empleo (situación <i>de facto</i> )
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Por jurisprudencia de la Corte Constitucional, la autoridad nominadora no puede desvincular a un empleado de carrera por causales distintas a las contempladas en la Constitución y la ley, es decir de forma discrecional y sin un debido proceso (EJOB, 2014, p. 183).</li> <li>- Los empleados en condición de provisionalidad no pueden ser despedidos por una razón diferente a las contempladas en la ley o, en caso de que se haya realizado el concurso, para llenar la vacante (EJOB, 2014, p. 196).</li> </ul>	

De acuerdo con el análisis de brechas anterior y con el *benchmarking* de prácticas propuestas que se presenta en el cuadro 11, los subsistemas debajo de este se identifican como puntos claves de acción en esta categoría del modelo estudiado, para asegurar un alcance más efectivo del objetivo de identificar, seleccionar, vincular y retener los mejores talentos al servicio del Estado.

Cuadro 11. *Benchmarking* de prácticas de gestión del empleo

2. Gestión del empleo	
Prácticas que propone la teoría	Lo que están haciendo los gobiernos
<p><b>Atracción y reclutamiento</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Empleo de TIC para hacer pruebas en línea, automatizar hojas de vida y facilitar el acceso a los aspirantes.</li> <li>- Estrategias contingentes y activas para atraer grupos específicos de población.</li> </ul> <p><b>Selección y vinculación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistemas de acceso: concurso de mérito realizado por agencia autónoma, sistema de selección por etapas, convocatoria pública a través de entidad autónoma.</li> <li>- Centralizar contratación para cargos homogéneos y descentralizar para cargos especializados.</li> <li>- Diversificación de métodos: entrevistas, <i>assessment centers</i>, tests...</li> <li>- Fortalecer contratación basada en el mérito pero diferenciar con cargos más flexibles.</li> </ul> <p><b>Retención y movilidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo y bienestar como estrategia de permanencia.</li> <li>- La simplificación de cargos y las actividades de desarrollo deben facilitar movilidad.</li> </ul>	<p><b>Atracción y reclutamiento</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uso masivo de TIC para atracción y reclutamiento (Brasil y Ecuador).</li> <li>- Bolsas de empleo unificadas para el sector (México y Filipinas).</li> <li>- Ferias laborales en universidades y sectoriales (USA).</li> <li>- Programas de egresados talentosos (UK, Dinamarca).</li> </ul> <p><b>Selección y vinculación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diversos métodos (test psicométricos, pruebas de idiomas, pruebas de habilidad informática, uso de <i>head hunters</i> y agencias de selección).</li> <li>- Mérito como criterio fundamental (sudeste asiático).</li> <li>- Desarrollo de mecanismos específicos para cargos directivos (Latinoamérica).</li> </ul> <p><b>Retención y movilidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema de puntos que acumulan para ascensos y traslados (México).</li> <li>- Facilitar movilidad geográfica (Perú).</li> </ul>

Prácticas que propone la teoría	Lo que están haciendo los gobiernos
<b>Desvinculación</b> – Políticas especiales de retiro (jubilación anticipada, modificaciones laborales, horario flexible). – Sistemas de manejo de los empleados de bajo desempeño.	<b>Desvinculación</b> – Hasta el momento los países han sido tímidos en materia de jubilación. – Flexibilización de los mecanismos de despido para empleados con bajos niveles de desempeño (Reino Unido, Australia). – Destitución e inhabilidades de largo plazo (Singapur). – Causales amplias de sanción y destitución (Perú).

1. Definir puntos de mejora de los mecanismos de selección definidos constitucional y normativamente, de manera que se pueda cumplir con las determinaciones existentes, pero se pueda avanzar más rápidamente en los procesos de selección y vinculación.
2. Fortalecer y reajustar la estructura institucional y las formas de relacionamiento entre las entidades del sector (DAFP, CNSC y ESAP). Es necesario fortalecer el rol de la CNSC en su capacidad de vigilancia y seguimiento y en la ampliación de los mecanismos para ampliar su capacidad de acción. El rol de entidades como la CNSC ha sido clave en procesos exitosos de reforma en otros países (Grindle, 2012, p. 107 y 227), por lo que es necesario darle un rol fundamental en los procesos relacionados con la gestión del empleo y del desempeño mediante un fortalecimiento de su capacidad.
3. Modernizar los mecanismos de atracción de personal por parte del sector público, por medio de una estrategia multimodal (diferentes canales y medios) definida desde el centro, que propicie una mejor valoración social del empleo público, atraiga, identifique y seleccione individuos talentosos y motivados a servir.
4. Crear un sistema de estímulos al alto desempeño, que incluya mejoras salariales a individuos con alto desempeño, establecidas por medio de evaluaciones externas, propiciar ascenso cumpliendo con las determinaciones constitucionales de realizar concursos abiertos.
5. Crear nuevos mecanismos de movilidad por medio de la implementación de lo definido acerca de cuadros funcionales en la ley existente.
6. Crear un sistema de alta gerencia para la retención y continuidad de los equipos gerenciales de las diferentes organizaciones y del sector público ante los cambios del ciclo electoral.

### C. Análisis *de jure* vs. *de facto* en la gestión del clima organizacional

Para alcanzar una *organización con un clima que facilite el alcance de los objetivos y valores colectivos* se identifican las siguientes estrategias dirigidas a fortalecer y elevar la diversidad, fortalecer las prácticas modernas de bienestar hacia los trabajadores en el clima de trabajo mismo (espacios de trabajo agradables, manejo de horarios, modalidades de trabajo), y fortalecer actividades que propicien una mayor motivación y generación de valores públicos entre los servidores del Estado. En este sentido, el cuadro 12 muestra un comparativo actual de la situación *de jure* vs. *de facto* en la categoría de la gestión del clima organizacional.

**Cuadro 12.** Comparación de la situación actual de la gestión del clima organizacional

Resumen del <i>statu quo</i> normativo de la gestión del clima organizacional (situación <i>de jure</i> )	Evidencia cualitativa y cuantitativa de la situación actual de la gestión del clima organizacional (situación <i>de facto</i> )
<p><b>Relaciones laborales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Mediante la Ley 87 de 1993 y el Decreto 1599 del 2005 se crea el modelo estándar de control interno (MECI), en el cual se incluye el clima laboral como variable clave de la gestión (Cartilla DAFP <i>Manual técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado colombiano (MECI)</i>, 2014, pp. 6-15).</li> <li>– Los temas de acoso laboral, las actividades que comprenden acoso laboral, los procedimientos, las sanciones y las formas de reparación se encuentran reglamentados en la Ley 1010 del 2006.</li> </ul> <p><b>Bienestar</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Los programas de bienestar están reglamentados por medio del Decreto ley 1567 de 1998 en los artículos 18 al 25 (cada entidad debe generar su programa específico).</li> <li>– Existen lineamientos de política y guía de ejecución de programas de readaptación laboral, según lo dispuesto en la Ley 617 del 2000, artículo 77.</li> </ul> <p><b>Manejo de la diversidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Reglamentado a través de la ley de cuotas de participación femenina, con la cual se busca mejorar los niveles de inserción de las mujeres en todos los niveles de la administración pública (Ley 581 del 2000; CP, artículos 13, 40 y 43; Cartilla DAFP n.º 23, pp. 43-46).</li> <li>– Está prohibido el despido de mujeres en estado de embarazo y en caso de declaratoria de insubsistencia se dará solo ocho días después de terminada la licencia de maternidad (Ley 909 del 2004, artículo 51).</li> </ul> <p><b>Negociación colectiva</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Reglamentado en su marco general por medio del Convenio 151 de la OIT y el artículo 39 de la CP.</li> </ul>	<p>No está comprobada la efectividad de los estímulos que se utilizan en las organizaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– El 60% de los encuestados no cree que los programas de bienestar incrementen el compromiso con la entidad<sup>17</sup>.</li> <li>– El 27% de las entidades encuestadas desconoce el grado de participación de los servidores en actividades de bienestar, y solo el 18% los revisa<sup>18</sup>.</li> <li>– En el nivel territorial, el 73% de los encuestados declara no conocer los planes de incentivos<sup>19</sup>.</li> <li>– A nivel nacional, el 22% de los servidores no cree que la entidad promovió el trabajo en equipo y el compañerismo (DANE, 2009, 2013).</li> <li>– Los tres grupos de población consultados en los grupos focales (JTH, ministros-vice ministros y secretarios generales) convergen en que los servidores públicos están en general desmotivados y se desgastan a lo largo del ciclo laboral<sup>20</sup>.</li> <li>– En el grupo focal, los secretarios generales afirmaron que las restricciones de los órganos de control impiden un manejo más creativo de las acciones de bienestar hacia los servidores y se les delega a las cajas de compensación. Por su parte, los JTH afirman que la concentración en tareas operativas (nómina, vacaciones, cajas, etcétera) les limita las posibilidades de acción en áreas como bienestar y clima organizacional<sup>21</sup>.</li> <li>– Debido a la falta de recursos, los planes de bienestar no se ejecutan de manera completa (Strazza, 2014).</li> <li>– La medición del clima organizacional no se está realizando cada dos años como señala la Ley 909. En gran parte de las entidades estas evaluaciones no forman parte de la agenda de gestión del talento humano. Esta función se está realizando de manera parcial con las Encuestas sobre Ambiente y Desarrollo Institucional (EDI-EDID) realizadas por el DANE (Strazza, 2014).</li> </ul>

<sup>17</sup> DAFP, 2012a.

<sup>18</sup> DAFP, 2012a.

<sup>19</sup> DAFP, 2012a.

<sup>20</sup> Grupos focales con jefes de talento humano, secretarios generales, ministros y directivos, realizados en agosto y octubre del 2013 y abril del 2014.

<sup>21</sup> Grupos focales con jefes de talento humano, secretarios generales, ministros y directivos, realizados en agosto y octubre del 2013 y abril del 2014.

Resumen del <i>statu quo</i> normativo de la gestión del clima organizacional (situación <i>de jure</i> )	Evidencia cualitativa y cuantitativa de la situación actual de la gestión del clima organizacional (situación <i>de facto</i> )
<ul style="list-style-type: none"> <li>– La creación de asociaciones sindicales y la resolución de conflictos con empleados que adquieren su fuero se reglamentan por medio del Convenio 87 de la OIT, artículo 23; la <i>Declaración Universal de Derechos Humanos</i>; los artículos 7, 8 y 9 de los PIDESC; el artículo 22 de la <i>Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre</i> (OEA, 1948); el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969); las leyes 26 de 1976; 74 de 1968, 16 de 1972; 584 del 2000; 712 del 2001; los decretos ley 2663 de 1950, y el Decreto 2813 del 2000 (EGOB, 2014).</li> <li>– Los aspectos propios de la negociación colectiva (sus formas y procedimientos) se encuentran reglamentados en los Convenios 98, 151 y 154 de la OIT; las leyes 27 de 1976; 411 de 1997 y 278 de 1996; los decretos 2663 de 1950 y 1092 del 2012 (EGOB, 2014).</li> <li>– Los aspectos relacionados con huelgas en el sector público se encuentran reglamentados por el art. 8 del PIDESC y el Decreto ley 2663 de 1950 (ver también EGOB, 2014).</li> <li>– Por jurisprudencia de la Corte Constitucional los empleados del sector público cuentan con todas las garantías para la formación de una asociación sindical (EGOB, 2014, p. 212).</li> <li>– Por pronunciamientos de la Corte Constitucional los empleados de carrera tienen prohibida la realización de huelgas, y los trabajadores oficiales solo podrán realizarlas en caso de no pertenecer a una empresa que preste servicios públicos esenciales (Decreto ley 2660 de 1950, art. 416; EGOB, 2014, p. 223).</li> </ul> <p><b>Valoración</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Los artículos 32 y 33 del Decreto 1567 de 1998 contemplan la realización por parte del gobierno nacional de planes de incentivos no pecuniarios para resaltar y reconocer el desempeño excelente de individuos o grupos de trabajo en las entidades del nivel central y territorial.</li> </ul>	<p><b>Existe una evidente valoración negativa del servidor público</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– El 76% de los ciudadanos encuestados en Colombia tiene poca o ninguna confianza en los servidores públicos<sup>22</sup>.</li> <li>– La EDI del DANE indica que existe un clima de solidaridad y confianza entre los servidores públicos (DANE, 2009, 2012).</li> <li>– Según Lapop, el 24% de los colombianos no tiene confianza en el gobierno nacional, situándolo en uno de los niveles más altos del continente<sup>23</sup>.</li> </ul> <p><b>Percepciones de inequidad entre los individuos que prestan servicios a las entidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– De acuerdo con el Sistema de Estímulos, el 45% de las entidades encuestadas afirma que la asistencia a las actividades de bienestar es alta, aunque siempre participan las mismas personas<sup>24</sup>.</li> <li>– El 20% de los servidores encuestados no considera que los conflictos laborales se resolviera mediante mecanismos formales (DANE, 2009, 2013).</li> <li>– El 17% de los jefes de talento humano encuestados considera que en la entidad existen influencias políticas en la contratación de empleados<sup>25</sup>.</li> </ul> <p><b>No existe evidencia sobre la diversidad del sector público colombiano</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– De acuerdo con lo afirmado por grupos de discusión en el nivel regional, se requiere el reconocimiento de la diversidad cultural, étnica, etcétera (DAFP, ESAP, 2010).</li> <li>– De acuerdo con la OECD (2013), no se recolecta información relacionada con grupos minoritarios durante el reclutamiento. Y afirma que el manejo de la diversidad solo se ha trabajado en materia de género.</li> <li>– De acuerdo con la EDI, el 4% afirma que en su entidad se han presentado situaciones de discriminación por la orientación sexual o la identidad de género (DANE, 2009, 2013).</li> <li>– Para el 2013, la participación femenina en el máximo nivel decisorio en la rama ejecutiva del nivel central fue del 37,4% (DAFP, 2013).</li> </ul>

<sup>22</sup> World Values Survey, 2012.

<sup>23</sup> Latin American Public Opinion Project, 2010.

<sup>24</sup> DAFP, 2012a.

<sup>25</sup> Encuesta a jefes de Talento Humano, 2014.

Resumen del <i>statu quo</i> normativo de la gestión del clima organizacional (situación <i>de jure</i> )	Evidencia cualitativa y cuantitativa de la situación actual de la gestión del clima organizacional (situación <i>de facto</i> )
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Por medio del Decreto 921 del 2000, artículos 1 al 16, se reglamenta la creación del Banco de Éxitos de la Administración Pública, y además se crea el Premio Nacional de Alta Gerencia como un estímulo para el mejoramiento de las entidades a partir de los casos registrados año a año en el Banco de Éxitos (CP, art. 189; Ley 489 de 1998, arts. 24 y 25; Cartilla DAFP n.º 21, pp. 7 y 8).</li> </ul>	

De acuerdo con lo anterior, y con el *benchmarking* de prácticas expuesto en el cuadro 13, debajo de este se proponen de forma general las recomendaciones para la categoría gestión del clima organizacional del modelo estudiado.

**Cuadro 13.** *Benchmarking* de prácticas de gestión del clima organizacional

3. Gestión del clima organizacional	
Prácticas que propone la teoría	Lo que están haciendo los gobiernos
<p><b>Bienestar</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Usar estratégicamente reconocimientos informales y simbólicos (ej. día libre remunerado, almuerzos de trabajo, cartas de cumpleaños-Navidad, certificados de acontecimientos memorables, empleado del mes, dulces, flores, etc.).</li> <li>- La evidencia empírica muestra el impacto positivo de los reconocimientos grupales, en oposición a los reconocimientos-incentivos individuales.</li> </ul> <p><b>Negociación colectiva</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Oficina de Relaciones Laborales que haga seguimiento a lo pactado.</li> <li>- Establecer alianzas entre oficina de GTH y los sindicatos (compartir información, hacer consenso frente a cursos de acción).</li> </ul> <p><b>Manejo de la diversidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomentar el trabajo en equipo.</li> <li>- Reconocer los grupos de población en la fuerza laboral de las organizaciones y el sector, apoyo en el uso de sistemas de información.</li> </ul>	<p><b>Bienestar</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis de las principales fuerzas externas que influyen en las organizaciones, junto con un análisis interno sobre cultura, competencia y composición de la entidad para realizar una estrategia (Ecuador).</li> <li>- Se ve una tendencia en los países de otorgar autonomía a las organizaciones para manejar el tipo de beneficios y mecanismos.</li> <li>- Uso de reconocimientos simbólicos y salario emocional (ej. días compensatorios adicionales, trabajo en equipo, estímulos a la colaboración).</li> </ul> <p><b>Negociación colectiva</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Importancia creciente del manejo de relaciones sindicales y la negociación colectiva.</li> <li>- Negociación salarial y otros beneficios (Nueva Zelanda, Chile, Filipinas, México), relaciones industriales y relación con sindicatos (Singapur, Filipinas, Canadá).</li> <li>- Negociar con algunas asociaciones profesionales específicas (Brasil).</li> <li>- Las reformas han introducido el tema de la negociación colectiva al sector público (Perú).</li> </ul> <p><b>Manejo de la diversidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acompañamiento y entrenamiento para conseguir habilidades específicas, especialmente para los grupos minoritarios (países OECD).</li> <li>- Fomentar el trabajo en equipo, los programas de capacitación multifuncionales y ampliar las características del cargo.</li> <li>- Acciones afirmativas (USA).</li> </ul>

1. Integrar más claramente las prácticas modernas que mejoren el clima organizacional y la valoración del servidor público y de su labor al servicio de la sociedad. En apariencia, las organizaciones responden de forma autónoma a dicho objetivo, pero no se observa una estrategia clara desde el nivel central que englobe acciones y propicie los mejores entornos para la gestión en las organizaciones públicas. Una medición permanente de estos temas desde el nivel central y organizacional puede ayudar a mejorar la generación de evidencia para la toma de decisiones.
2. Se requiere información consistente y evidencia para introducir el manejo de la diversidad en el sector público como área clave de la GETH (más allá del género), y en el reconocimiento de la fuerza laboral, sus grupos internos, sus diferencias, etc.
3. Se argumenta, desde los mismos implementadores, la existencia de una fuerza de trabajo desmotivada y, en algunos casos, agotada (DANE, 2009, 2013; Grupos focales regionales). Esto hace urgente la necesidad de modernizar las herramientas para la atención de grupos particulares dentro de la nómina de empleados y para el mejoramiento del clima de las organizaciones. Las restricciones legales, presupuestales y de voluntad política no permiten en algunos casos responder de manera inteligente a la problemática actual de las organizaciones (OECD, 2013; Grupos focales nacionales; entrevistas).
4. En materia de negociaciones colectivas, el diagnóstico indica los avances importantes que en dicho ámbito ha desarrollado el sector público colombiano. Sin embargo, se observa que en el proceso reciente de negociaciones colectivas, aspectos importantes como salarios y planes de bienestar parecen requerir una mayor profundidad en los procesos participativos con servidores y grupos sindicales de las diferentes organizaciones públicas.
5. La situación potencial refleja la necesidad de propender por la generación de espacios efectivos de participación y reconocimiento de la diversidad del empleo público colombiano, que permitan conocer mejor qué personas y grupos trabajan, y en qué condiciones, para el Estado colombiano.

#### D. Análisis *de jure* vs. *de facto* de la gestión del desempeño

La gestión del desempeño busca la generación de *un marco que propicie el desempeño individual y organizacional reflejado en resultados*. En general, el análisis de brechas presentado en el cuadro 14 refleja la necesidad de generar mejores prácticas que faciliten la implementación de los procesos de evaluación como parte de la acción estratégica de las organizaciones públicas, el uso de incentivos y mecanismos de estímulo que mejoren la adherencia de evaluadores y evaluados al proceso, y la necesidad de implementar prácticas más efectivas de retroalimentación y comunicación que faciliten la mejora en los procesos organizacionales y una mayor efectividad en el sector público.

Cuadro 14. Comparación de la situación actual de la gestión del desempeño

Resumen del <i>statu quo</i> normativo de la gestión del desempeño (situación <i>de jure</i> )	Evidencia cualitativa y cuantitativa de la situación actual de la gestión del desempeño (situación <i>de facto</i> )
<p><b>Evaluación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– En el artículo 2, literal c, artículos 11, 12, 16, artículo 31 numeral 5 de la Ley 909 se reglamentan las funciones de la CNSC y de las comisiones de Personal para que velen por la correcta aplicación de las evaluaciones del desempeño en las entidades públicas.</li> <li>– En el artículo 37, literal c, y los artículos 38, 39 y 40 de la Ley 909, se establece la evaluación como un mecanismo para la obtención de estímulos, ascensos y la desvinculación de los empleados.</li> <li>– El artículo 50 de la Ley 909 establece el diseño y la implementación de los acuerdos de gestión como medio para la evaluación de cargos de naturaleza gerencial.</li> </ul> <p><b>Retroalimentación/comunicación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– En las normas no se establece el deber explícito de la comunicación de los resultados de la evaluación al empleado de carrera; sin embargo, observando el principio del debido proceso, las razones de su mal desempeño deben ser comunicadas (CP, artículo 48; Ley 909, artículo 41).</li> </ul> <p><b>Incentivos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Por medio del Decreto 1567 de 1998 se crea el sistema nacional de capacitación y estímulos de las entidades del Estado a nivel nacional y territorial, y por medio del Decreto 4665 del 2007 se realiza una actualización de este (Cartilla DAFP n.º 12 p. 11).</li> <li>– El Decreto 1227 del 2005, artículo 65, indica al DAFP como entidad encargada de velar por la creación de políticas de incentivos y capacitación con alcance nacional (Ley 909 del 2004, artículo 14, literal g; Decreto 1567 de 1998, artículos 13 al 19 y 26 al 38; Decreto 1227 del 2005, artículos 75 al 83; Cartilla DAFP n.º 12 pp. 35-43).</li> <li>– Cada entidad deberá desarrollar su propio programa de estímulos en compañía de otras entidades de previsión social (Decreto 1227 del 2005, artículos 69-70).</li> <li>– El literal d del artículo 38 de la Ley 909 instauro el otorgamiento de incentivos atado al resultado de las evaluaciones.</li> <li>– Como una forma de atraer y mantener al servicio de la administración pública empleados altamente calificados o con conocimientos especializados, se crea la prima técnica para compensar el buen desempeño de estos servidores (decretos 1661, 2164, 1016, 1624, 2573 de 1991; decretos 1724 de 1997, 1335 de 1999, 1336 del 2003, 2177 del 2006; Cartilla DAFP n.º 9 pp. 4-10).</li> </ul>	<p><b>No se cuenta con evidencia actualizada sobre la situación salarial de los servidores y sus efectos en diferentes aspectos organizacionales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Los salarios son más bajos en el sector público para los servidores en el nivel superior y existe un diferencial de salarios positivo para los trabajadores menos calificados. Esto lleva a que el sistema salarial no pueda ser utilizado como herramienta de reclutamiento y retención (Arango y Posada, 2007; Maldonado, 2000; Observatorio de Mercado del Trabajo y la Seguridad Social, 2003; Panizza, 2001; Strazza, 2014).</li> <li>– Para un 73,5% de los servidores directivos encuestados por el DANE, el salario es uno de los elementos más importantes para permanecer en el cargo (DANE, 2009, 2013).</li> <li>– Para los servidores en general, encuestados en la EDI, los salarios bajos llevan a prácticas irregulares.</li> <li>– El informe de la OECD (2013) destaca que en el sector público colombiano el salario no refleja el desempeño real, sino que está estructurado de forma rígida y el Estado no cuenta con información de salarios que facilite sus decisiones estratégicas y sus organizaciones.</li> <li>– De acuerdo con el último informe del BID, las remuneraciones del sector público colombiano están atadas al puesto de trabajo y no a otros factores. A pesar de esto, existen diferencias entre entidades debido a las primas técnicas, las cuales no corresponden a una estrategia clara de priorización. Lo anterior ha llevado a una tendencia en los servidores de querer desplazarse a las entidades “excepcionales” (Strazza, 2014).</li> </ul> <p><b>Alta heterogeneidad en la implementación de los sistemas de seguimiento y evaluación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– La CNSC manejó 1530 capacitaciones para el primer trimestre del 2014 (CNSC, 2014).</li> <li>– El 80,5% de los servidores encuestados piensa que los directivos tienen conocimiento de las dificultades que se presentan en el logro de los objetivos (DANE, 2009, 2013).</li> <li>– En los grupos focales nacionales y territoriales se percibe falta de compromiso de los jefes con el proceso de evaluación, y las presiones frente a las cuales están expuestos se constituyen en un obstáculo para el correcto desarrollo de las evaluaciones<sup>26</sup>.</li> </ul>

<sup>26</sup> EGOB, 2014, p. 224; grupos focales del proyecto de investigación; entrevistas semiestructuradas realizadas a expertos.

Resumen del <i>statu quo</i> normativo de la gestión del desempeño (situación <i>de jure</i> )	Evidencia cualitativa y cuantitativa de la situación actual de la gestión del desempeño (situación <i>de facto</i> )
<p><b>Compensación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Por medio de la Ley 4 de 1992 se establece el sistema que fija los salarios e incrementos para las entidades del orden nacional y territorial. Dichos topes salariales se determinan a través de los decretos que expida el gobierno nacional (presidente en conjunto con el Ministerio de Hacienda y el DAFP).</li> </ul>	<p>Los procesos de evaluación del desempeño laboral no se alinean fácilmente con la gestión estratégica de las organizaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– La mayoría de los servidores obtuvo resultados sobresalientes en las evaluaciones, que no corresponden con la percepción existente de los directivos y la ciudadanía (EGOB, 2014; World Value Survey; Strazza, 2014).</li> <li>– El 85% de los servidores encuestados considera que su entidad cuenta con un sistema de evaluación del desempeño y el 89,9% considera que se realiza acorde con las normas establecidas (DANE, 2013).</li> <li>– De acuerdo con un estudio reciente del BID, existe cumplimiento generalizado de las evaluaciones del desempeño y los acuerdos de gestión. En contraste, el estudio plantea dudas sobre la consistencia técnica de los objetivos, debido a que no tienen una vinculación clara con las funciones del servidor (Strazza, 2014).</li> <li>– Todos los grupos focales nacionales y territoriales coincidieron en destacar la evaluación del desempeño como uno de los cuellos de botella más grandes de la gestión en el sector público colombiano, lo cual también es compartido por el análisis de la OECD (2013) y la evidencia presentada previamente en este proyecto<sup>27</sup>.</li> <li>– Existen dificultades con el sistema tipo de evaluación desarrollado por la CNSC. En los grupos focales se mencionan dificultades al aplicar el instrumento tipo debido a su complejidad. A pesar de esto, las entidades no han desarrollado formatos que se adapten a sus necesidades (solo lo han hecho 17 de las 210 entidades que existen a nivel nacional) (Strazza, 2014).</li> <li>– De acuerdo con los actores participantes nacionales y territoriales, la evaluación no se encuentra aun bien atada a un sistema global de gestión del desempeño y no existen incentivos para evaluar correctamente; el nivel directivo aparece como un actor clave en los problemas de implementación<sup>28</sup>.</li> <li>– Según el BID, las evaluaciones de desempeño presentan problemas debido a su baja funcionalidad, la debilidad de los objetivos e indicadores, la ausencia de monitoreo y la ausencia de una estructura de incentivos balanceada (Strazza, 2014).</li> </ul>

<sup>27</sup> Grupos focales con jefes de talento humano, secretarios generales, directivos y ministros, realizados entre agosto del 2013 y septiembre del 2014.

<sup>28</sup> Grupos focales con jefes de talento humano, secretarios generales, directivos y ministros, realizados entre agosto del 2013 y septiembre del 2014.

Resumen del <i>statu quo</i> normativo de la gestión del desempeño (situación <i>de jure</i> )	Evidencia cualitativa y cuantitativa de la situación actual de la gestión del desempeño (situación <i>de facto</i> )
	<p>Se observa disparidad en el seguimiento a la GTH a nivel de entidad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Dentro de los informes presentados por las entidades, el 79,2% de las cabezas de sector incluyen aspectos de seguimiento. Dentro de estos, los temas más mencionados son las capacitaciones y las convocatorias realizadas. A pesar de lo anterior, no siempre se mencionan cifras y estrategias específicas<sup>29</sup>.</li> <li>– La GTH no es un componente en sí mismo del MECI, lo que da espacio a que se pueda dejar este tema rezagado en los procesos de control<sup>30</sup>.</li> <li>– De acuerdo con los tres grupos focales nacionales y territoriales, la labor de los entes de control dificulta el desempeño y genera efectos negativos sobre las acciones de los servidores públicos<sup>31</sup>.</li> </ul>

<sup>29</sup> Informes al Congreso de las 24 cabezas de sector.

<sup>30</sup> DAFP, 2014b; EGOB, 2014, p. 46.

<sup>31</sup> Grupos focales con jefes de talento humano, secretarios generales, directivos y ministros, realizados entre agosto del 2013 y septiembre del 2014.

El análisis de brechas previo refleja que en esta área residen algunos de los retos más importantes para materializar una política del empleo público colombiano. De acuerdo con dicho análisis y con el *benchmarking* de prácticas sobre este tema, a continuación se presenta el cuadro 15, y debajo de este se proponen de forma general las recomendaciones para la categoría de gestión del desempeño del modelo estudiado.

**Cuadro 15. *Benchmarking* de prácticas de gestión del desempeño**

4. Gestión del desempeño	
Prácticas que propone la teoría	Lo que están haciendo los gobiernos
<p><b>Evaluaciones del desempeño</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Sistemas estandarizados de evaluación (BAR).</li> <li>– Evaluación que compara al empleado con él mismo: evaluación 360, ensayos, evaluación basada en competencias, etc.</li> <li>– Evaluación por objetivos (MBO).</li> <li>– Evaluación comparativa (<i>rankings</i>, evaluaciones tipo estrella).</li> </ul> <p><b>Comunicación y retroalimentación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Comunicación vertical ascendente (sentir que son escuchados).</li> </ul> <p><b>Compensación e incentivos monetarios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Compensación basada en el mérito de forma contingente con la misión y la actividad central de la organización.</li> </ul>	<p><b>Evaluaciones del desempeño</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Esquemas de seguimiento y baterías de indicadores para la toma de decisiones más allá del formalismo (Ecuador, Singapur, Commonwealth).</li> <li>– Reportes anuales del desempeño individual y grupal atados a incentivos (Brasil, Turquía, Indonesia).</li> <li>– Convenios de desempeño (Chile).</li> <li>– Presupuesto por desempeño (Reino Unido, Nueva Zelanda).</li> <li>– Comités de revisión de las evaluaciones (Filipinas).</li> <li>– Centros de evaluación y establecimiento de <i>performance management systems</i> (México, Corea del Sur).</li> </ul> <p><b>Compensación e incentivos monetarios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Bonos y reconocimientos a la organización (Brasil, Filipinas, Indonesia).</li> </ul>

Prácticas que propone la teoría	Lo que están haciendo los gobiernos
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Estudios de mercado de salarios del sector público (comparación entre públicas y privadas).</li> <li>– Diversificación de formas de compensación: pago por rangos salariales, pago por antigüedad, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Manejo de incentivos individuales (Corea del Sur, Reino Unido, Brasil, Canadá y la mayoría de los países revisados) y colectivos (Nueva Zelanda).</li> <li>– Salarios correspondientes al trabajo realizado, sin diferencias dentro del sector ni en comparación con el privado (Filipinas, Brasil, Chile, Perú y Ecuador).</li> </ul>

1. El sistema actual tiene disfuncionalidades en la implementación, especialmente por parte del evaluador. Esto indica que la política actual no está generando los incentivos adecuados para que los evaluadores cumplan su función efectivamente y la evaluación funja como un insumo para incentivar el desempeño.
2. Existen importantes limitaciones en la evaluación que afectan de manera ostensible la gestión de las entidades, las relaciones entre evaluadores y evaluados, y las posibilidades de alcanzar objetivos reales con los recursos disponibles.
3. En cuanto a la compensación, la OECD destaca la necesidad de generar información confiable y sistemática que permita identificar las falencias en el sistema salarial estatal. Este tema aparece de manera recurrente como uno de los aspectos a revisar de acuerdo con los grupos focales realizados con directivos, secretarios generales y jefes de talento humano, y la encuesta hecha por el DANE a servidores públicos. Si bien los estudios de economistas indican que existen avances en materia salarial, estos se presentan de forma esporádica por lo cual se requiere que el análisis de los salarios se convierta en un área fundamental de generación de información y análisis permanente.
4. Los diferentes estudios incluidos en el diagnóstico identifican de manera convergente la necesidad de revisar la política salarial. Este también es un tema muy destacado por la OECD, por lo que sugerimos se tome con la mayor seriedad, en cuanto a la generación de evidencia concreta que permita identificar un proceso gradual de ajuste salarial, lo cual es resaltado por los servidores públicos (DANE, 2013) como uno de sus principales desmotivadores.
5. La situación potencial en la gestión del desempeño reviste grandes retos para la política futura, en la medida en que implica repensar un nuevo sistema global de desempeño que permita alinear de manera más clara los objetivos de la organización con los del empleado. Este sistema debe brindar información confiable sobre el alcance de resultados concretos en las organizaciones y permitir amarrar la evaluación a un sistema de incentivos pecuniarios que genere comportamientos positivos y de alto desempeño a nivel individual y grupal.

## E. Análisis *de jure* vs. *de facto* en la gestión del desarrollo

La gestión del desarrollo busca el *desarrollo de los individuos y equipos a través de su labor*. En este tema el análisis de brechas evidencia que aunque formalmente el proceso se está llevando a cabo por medio del Plan Institucional de Capacitación (PIC) de cada entidad, existe poca uniformidad en el diseño de procesos estratégicos que faciliten alinear las necesidades de las organizaciones con las expectativas de capacitación de los individuos en las organizaciones públicas colombianas.

Cuadro 16. Comparación de la situación actual de la gestión del desarrollo

Resumen del <i>statu quo</i> normativo de la gestión del desarrollo (situación <i>de jure</i> )	Evidencia cualitativa y cuantitativa de la situación actual de la gestión del desarrollo (situación <i>de facto</i> )
<p><b>Estímulos (no pecuniarios)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– El Decreto 1567 de 1998, artículos 13-17, y el Decreto 1227 del 2005, artículos 69-85, determinan que cada entidad, sea del nivel nacional o territorial, deberá diseñar sus propios programas de estímulos con el objetivo de mejorar las condiciones de los empleados y generar un clima laboral adecuado (Ley 909 del 2004, artículo 37; Cartilla DAFP n.º 20 pp. 13-18).</li> </ul> <p><b>Promoción</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– El literal e del artículo 14 de la Ley 909 indica al DAFP como la entidad encargada de la formación y promoción de los empleados públicos a nivel nacional. Sin embargo, cada entidad puede realizar sus planes de promoción para la planta de empleados acorde con su capacidad presupuestal.</li> </ul> <p><b>Aprendizaje, formación y capacitación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– El artículo 36 de la Ley 909, los artículos 2-12 del Decreto 1567 de 1998 y el Decreto 1227 del 2005, artículos 65-68, establecen la estructura general del sistema general de capacitación y formación para todas las entidades del nivel central y territorial y da los lineamientos para las entidades de regímenes especiales, es decir su contenido, finalidad y definición. Por medio del Decreto 4665 del 2007 se actualiza el Plan Nacional de Formación y Capacitación de los Empleados Públicos, con el fin de consolidar una planta de empleados que responda a las metas y los objetivos de las entidades (Cartilla DAFP n.º 12 pp. 23-33).</li> <li>– La Ley 1551, artículos 5 y 6, indica que la ESAP, el MEN y las instituciones de educación superior pueden realizar o crear programas de capacitación para entidades del nivel territorial como alcaldías y gobernaciones.</li> </ul>	<p>El diseño de planes de desarrollo individual y organizacional no es estratégico ni basado en evidencia (demanda y requerimientos de las entidades) y esto dificulta la alineación entre los objetivos individuales y organizacionales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– El 90% de las entidades realiza el pic (50% lo hace de manera técnica), pero 48% de las entidades no realiza diagnósticos para la capacitación (DAFP, 2010).</li> <li>– Como ejemplo, ningún presupuesto de cinco importantes ciudades del país destina más de medio punto porcentual de su presupuesto a capacitación<sup>32</sup>.</li> <li>– El 23% del personal profesional-técnico no considera que en la entidad se promovió la formación y capacitación de los servidores (DANE, 2009, 2013).</li> <li>– La OECD (2013) destaca que existe un sistema nacional de capacitación enfocado al individuo y no a la entidad.</li> <li>– Según informe del BID, el acuerdo que existe en cuanto a la capacitación y la formación no está dando los resultados esperados. Las diferencias presupuestales existentes entre las entidades, la falta de alineación entre los programas ofrecidos con los necesitados y la falta de motivación de los servidores, son algunos de los motivos identificados (Strazza, 2014).</li> </ul> <p><b>Diferencias en acceso a planes y actividades de desarrollo profesional y personal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Los empleados provisionales y temporales no podrán participar de actividades de formación formal o no formal (Decreto 1227 del 2005, art. 73).</li> <li>– El sistema de capacitación es para servidores públicos de carrera administrativa y de libre nombramiento y remoción, mientras que el personal provisional o temporal podrá acceder a inducción y entrenamiento en el puesto de trabajo (DAFP, 2012a).</li> <li>– En el grupo focal, los jefes de talento humano destacaron la exclusión de contratistas y provisionales de los planes de capacitación<sup>33</sup>.</li> </ul> <p><b>Falta evidencia que indique la efectividad de los programas de desarrollo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– De las entidades que evalúan la capacitación (92%), solo el 23% mide aprendizajes y efectos sobre el desempeño (PNF, 2010).</li> <li>– Cerca del 22% de los encuestados no está de acuerdo con que los programas de capacitación contribuyen al cumplimiento de los objetivos misionales (DANE, 2009, 2013).</li> </ul>

<sup>32</sup> Presupuestos de Bogotá, Cali, Barranquilla y Bucaramanga, 2014; Medellín, 2013.

<sup>33</sup> Grupos focales con jefes de talento humano, secretarios generales, ministros y directivos, realizados entre agosto del 2013 y septiembre del 2014.

Resumen del <i>statu quo</i> normativo de la gestión del desarrollo (situación <i>de jure</i> )	Evidencia cualitativa y cuantitativa de la situación actual de la gestión del desarrollo (situación <i>de facto</i> )
	– En el nivel regional, el 28% de los servidores está en desacuerdo con que los programas de capacitación contribuyen al cumplimiento de los objetivos misionales (DANE, 2009, 2013).

De acuerdo con el análisis de brechas inmediatamente anterior y considerando las prácticas revisadas en el *benchmarking* que se presenta en el cuadro 17, las áreas que aparecen debajo de este se señalan como puntos focales de las acciones a proponer en la categoría de gestión del desarrollo del modelo estudiado.

Cuadro 17. *Benchmarking* de prácticas de la gestión del desarrollo

5. Gestión del desarrollo	
Prácticas que propone la teoría	Lo que están haciendo los gobiernos
<b>Aprendizaje, formación y capacitación</b> – Formar comunidades de aprendizaje y generar prácticas organizacionales de gestión del conocimiento (ej. a través de formas de contratación) – Alineación de la capacitación con objetivos organizacionales. – Diseño del plan de formación y capacitación en compañía del empleado. – Capacitación atada a la planeación estratégica de la organización.	<b>Aprendizaje, formación y capacitación</b> – Programas de capacitación estatales (Brasil, Singapur, Chile, Irlanda). – Uso de programas de otros sectores, privado, <i>nonprofit</i> (Singapur, Chile). – Establecimiento de programas de capacitación y becas en el exterior y a distancia (México, Filipinas, Indonesia). – Alineación de los planes de capacitación con las necesidades estratégicas (México, OECD). – Estrategias de valoración de competencias y necesidades de entrenamiento (Indonesia, Filipinas).
<b>Estímulos (no pecuniarios)</b> – <i>Coaching</i> para fomentar liderazgo. – Actividades que fomenten la innovación y generen comunidades innovadoras (ej. <i>rankings</i> ).	– Desarrollo de competencias gerenciales, de liderazgo y de trabajo en equipo (Inglaterra). – Programa virtuales de capacitación. – Universidades organizacionales.

1. La situación *de facto* evidencia la necesidad de avanzar en un modelo positivo y virtuoso que ate el alcance de los objetivos individuales de desarrollo con la estrategia organizacional, permitiendo diseñar planes organizacionales para el crecimiento de los individuos y las organizaciones mismas basándose en evidencia concreta y por medio de métodos coordinados y participativos.
2. En la actualidad, de acuerdo con la OECD (2013) y el diagnóstico realizado por el proyecto, existe un sistema nacional de capacitación que está enfocado principalmente en el desarrollo individual y no en la atención de las necesidades de cada entidad, lo cual trae la no alineación de los procesos de formación con la consecución de metas institucionales.
3. De igual manera, los procesos de capacitación no cubren toda la planta de personal, ya que excluyen a los contratistas y provisionales, y hay escasos cupos para los programas exitosos de becas (OECD, 2013). La evidencia suministrada por los jefes de talento humano indica que esta es una de las áreas que genera más inequidad y descontento entre servidores de planta y contratistas.
4. Es claro que persiste la necesidad de que esta estrategia de información esté atada a la gestión y evaluación del desempeño; pero más allá, se requiere una estrategia inclu-

yente de capacitación basada en información dinámica, que permita fortalecer las limitaciones del personal mismo y mejorar su autovaloración o sus condiciones de trabajo, y convertirse a la vez en un objeto de estímulo y valoración de los servidores públicos.

5. El rol de la ESAP como academia estatal es destacado por los diferentes actores como una de las grandes potencialidades que el Estado debe aprovechar (ministros y viceministros, secretarios generales).

## F. Árbol de causas y efectos

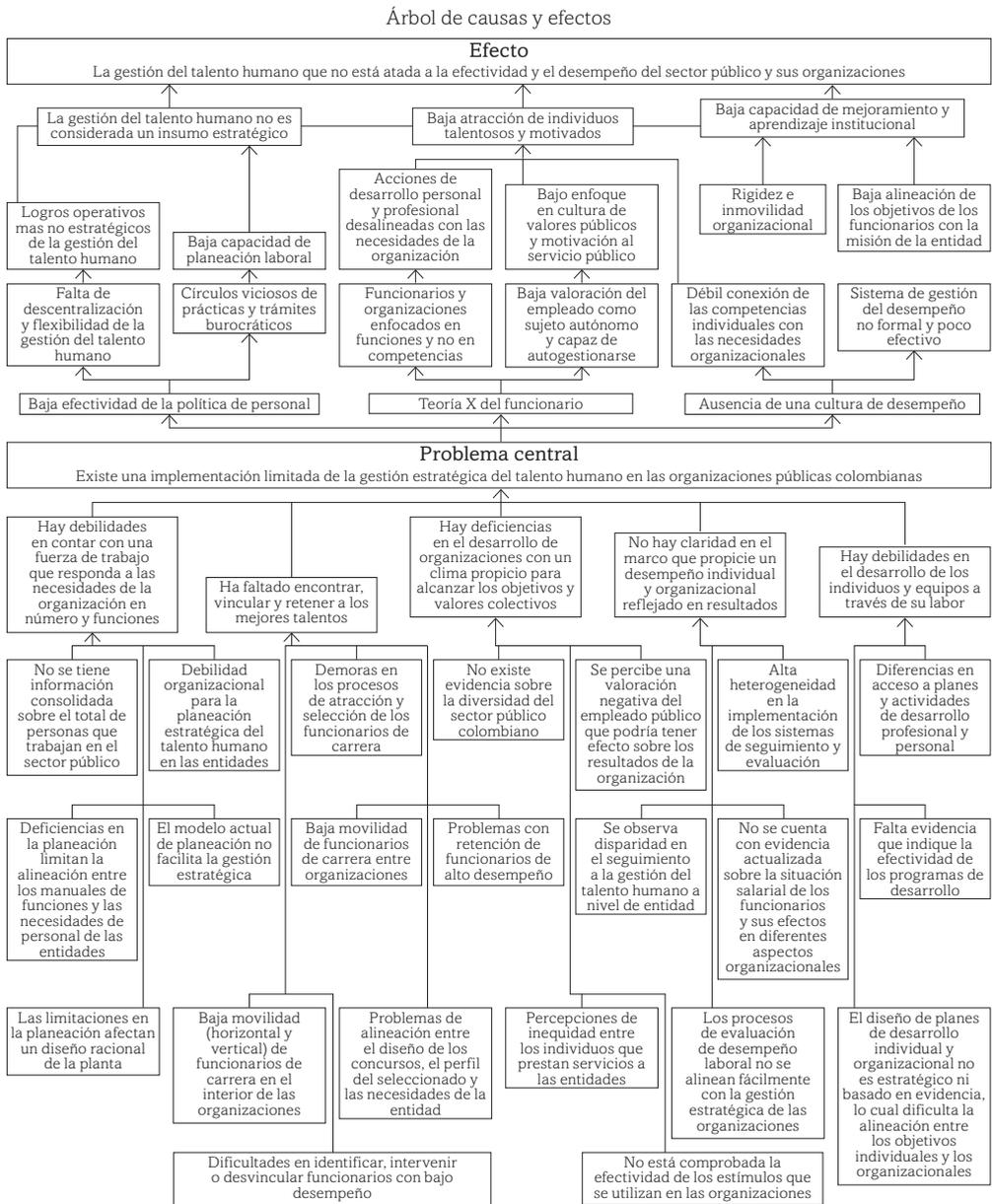
Mediante el uso de la metodología del marco lógico para la formulación de políticas públicas, hemos construido el árbol del problema (causas y efectos) (esquema 2), el cual nos permite esquematizar de forma muy sintética y clara los diferentes elementos que explican la situación actual de la GTH y que hemos revisado en el análisis de brechas de las secciones A a la E. El árbol esquematiza para cada una de las áreas clave del modelo, las diferentes causas y efectos que dicha situación trae sobre el objetivo general de gestionar de manera estratégica el talento humano en las organizaciones del sector público. Este árbol nos permite identificar cada una de las ramas causales del problema o situación actual, y nos brinda, a partir de diferentes herramientas de análisis, esquematizar el árbol de solución, el cual contiene los diferentes tipos de propuestas que muestran en positivo lo que aparece planteado como causa o problema en el árbol de causas y efectos. El árbol de solución se encuentra en la sección IV.

## IV. Recomendaciones y rutas de acción para el corto, mediano y largo plazo

En esta sección presentamos los grandes lineamientos de acción y recomendaciones específicas de política que consideramos pueden facilitar la integración de una gestión estratégica del talento humano de forma articulada. La recomendación general principal es que, aunque en algunas de las áreas recomendadas se observan acciones, el sistema colombiano aun carece de una política global que integre los diferentes niveles expresados en nuestras categorías del modelo de la sección II.

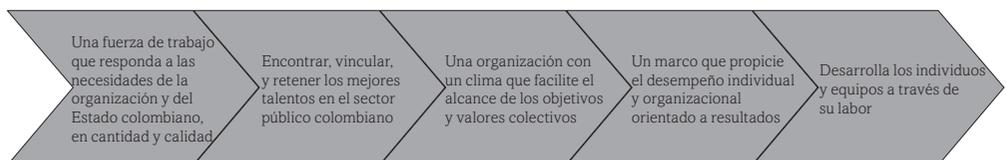
La ruta de acciones se articula entonces a partir de la integración de los ejes objetivos establecidos para cada una de los cinco subsistemas del modelo de gestión estratégica del talento humano (esquema 3).

Por otro lado, para cada una de las recomendaciones se brinda un plazo que permita definir escenarios de acción. La definición de estos plazos no responde a criterios arbitrarios, sino que se hace a partir de una adaptación de los criterios establecidos en Gratton *et al.* (1999) en su modelo de procesos de las personas. De acuerdo con dicha adaptación, en el corto plazo se ubican las actividades que les garanticen a las organizaciones individuos idóneos y efectivos, dentro de un marco de acción flexible para el sector público. En el mediano plazo, se identifican actividades orientadas a consolidar la estrategia que les permita a las organizaciones ser efectivas a futuro. Por último, en el largo plazo se identifican actividades dirigidas a proyectar las organizaciones y los individuos hacia la consolidación de prácticas que superen lo coyuntural y se orienten a lo estratégico tanto en el sector como en sus organizaciones.



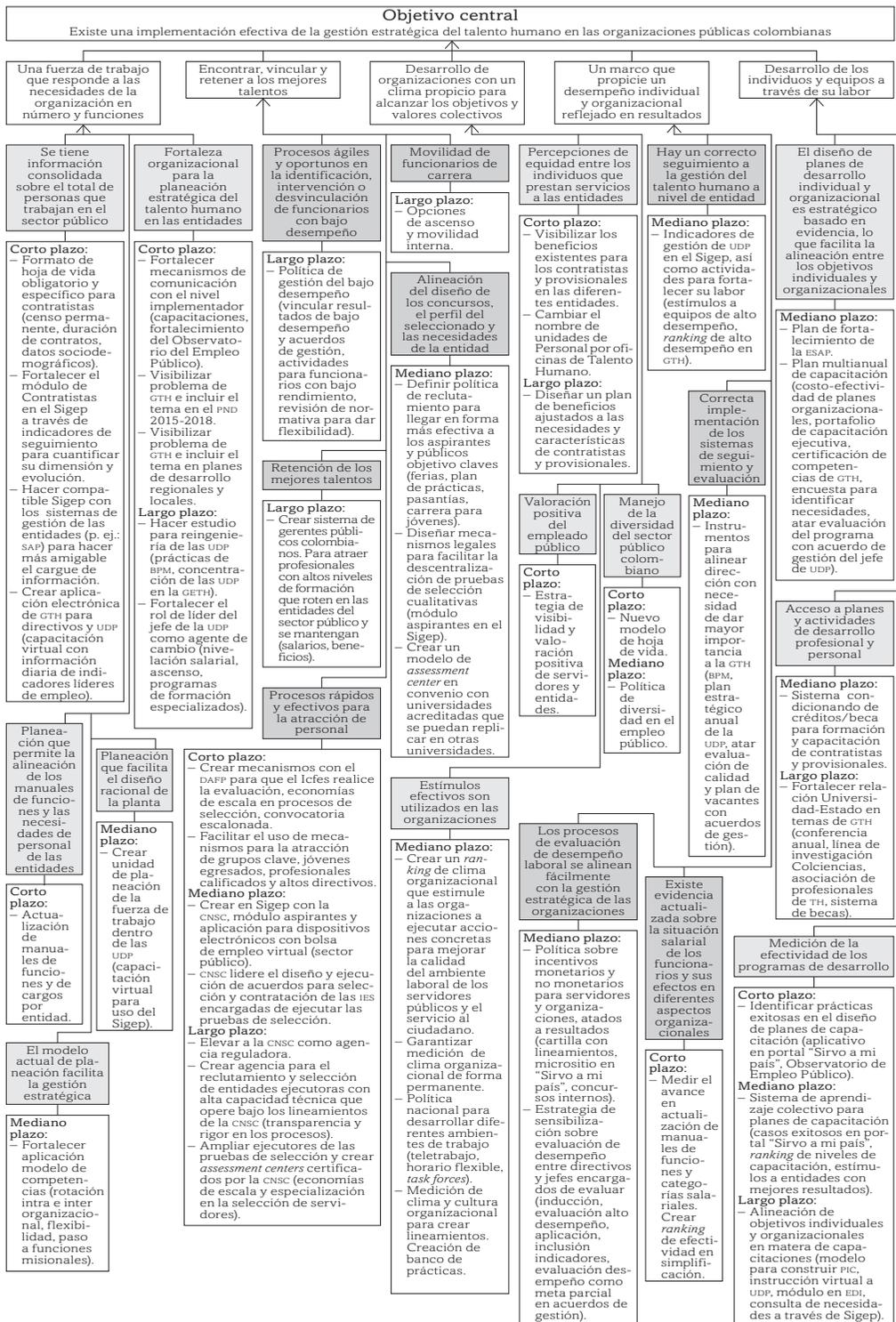
Esquema 2. Árbol de problemas causa y efecto

Fuente: elaboración propia



Esquema 3. Integración de los ejes objetivos de las cinco categorías del modelo propuesto

## Gestión estratégica del talento humano en el sector público



Esquema 4. Árbol de solución

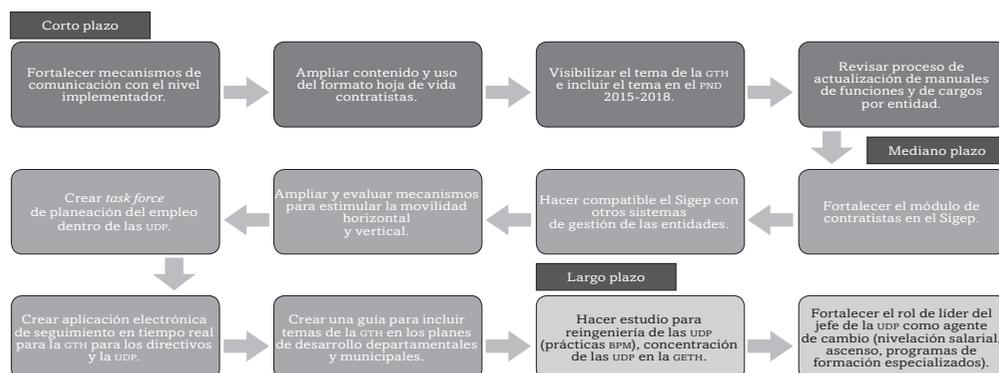
## A. Árbol de solución

Como anotamos antes, la metodología del marco lógico para la formulación de políticas públicas nos permite esquematizar y sintetizar las causas y los efectos de un problema en particular, por medio del árbol de causas y efectos (ver literal F de la sección III), el cual nos permite voltear la situación hacia un enfoque positivo que nos posibilite formular alternativas de solución para cada una de nuestras líneas causales. En ese orden de ideas, en esta sección presentamos el árbol de solución (objetivos) (esquema 4) que resume las grandes líneas de recomendaciones de este documento, las que desagregamos en las rutas de acción (secciones B a F) y que explicamos con mayor profundidad en los cuadros finales de las secciones G, H e I.

De acuerdo con lo anterior, para cada una de los subsistemas se plantean las rutas de acción que se describen en las secciones B a la F. Cada una de las propuestas incluidas en estas rutas de acción, su relación con el problema, sus implicaciones en términos de implementación y los actores involucrados se analizan en los cuadros que les siguen a estas rutas. Las rutas están dadas para los subsistemas del modelo, mientras que los cuadros están agrupados por acciones de corto, mediano y largo plazo.

## B. Ruta de acción para una fuerza de trabajo que responda a las necesidades de la organización y del Estado colombiano, en cantidad y calidad

En este aparte se incluyen acciones de corto plazo orientadas a mejorar la información obtenida de los contratistas, hacer seguimiento al tema de actualización de manuales de funciones y construcción de cuadros funcionales y asegurar su inclusión en el plan de desarrollo. En el mediano plazo se orientan acciones para fortalecer actividades de planeación del empleo dentro de la UDP, facilitar, a través de los cuadros y manuales, la movilidad y generar una aplicación que siga en tiempo real las cifras de empleo del sector y cada una de sus organizaciones. Esta aplicación complementaría el Sigep para dar información de forma permanente a actores claves en sus dispositivos electrónicos. En el largo plazo, las acciones buscan orientarse a potenciar el rol de las UDP y los jefes de dichas unidades como agentes de cambio. El esquema 5 muestra la ruta a seguir para alcanzar dichos propósitos.

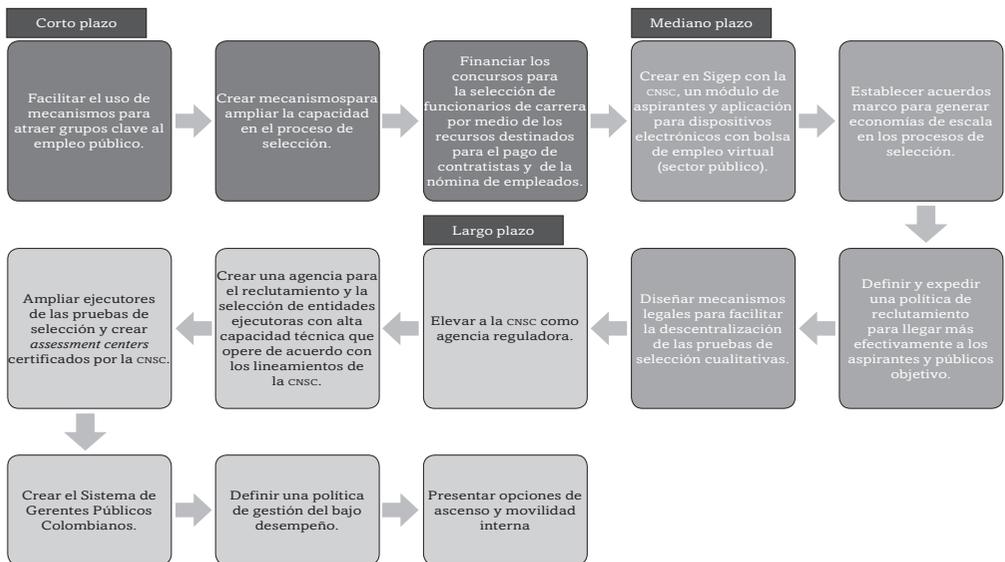


Esquema 5. Ruta de acción para lograr los objetivos de la planeación del empleo

Fuente: elaboración propia

### C. Ruta de acción para encontrar, vincular y retener a los mejores talentos

En esta ruta incluimos acciones de corto plazo orientadas tanto a identificar y facilitar la atracción de nichos clave para el empleo público (jóvenes egresados, profesionales calificados y altos directivos), como a identificar mecanismos que permitan ampliar de manera rápida la capacidad de los procesos de selección a cargo de la CNSC y financiar los concursos para la selección de funcionarios de carrera por medio de los recursos destinados para el pago de contratistas y de la nómina de empleados. En el mediano plazo identificamos mecanismos tanto para facilitar la relación con el aspirante y su llegada de forma amigable a los procesos de selección, como para generar ampliación en la capacidad de los procesos de selección y sus economías de escala. A largo plazo se plantea la reorganización institucional de los encargados de los temas de selección y la creación de sistemas de gerentes públicos que faciliten una gestión efectiva de la alta dirección. También se proponen acciones para definir una estrategia de gestión del bajo desempeño en el sector público colombiano y diferentes opciones para facilitar los ascensos que se encuentran muy limitados en el modelo actual. El esquema 6 muestra la ruta a seguir para alcanzar los propósitos señalados a corto, mediano y largo plazo.



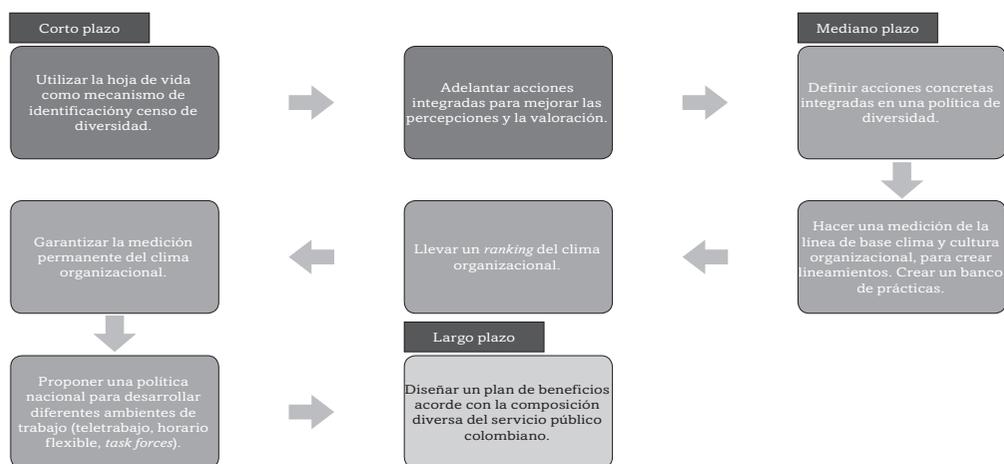
Esquema 6. Ruta de acción para lograr los objetivos de la gestión del empleo

Fuente: elaboración propia

### D. Ruta de acción para una organización con un clima que facilite el avance de los objetivos y valores colectivos

En esta ruta de acción incluimos acciones de corto plazo orientadas a facilitar la identificación de los diferentes y diversos grupos de servidores que componen el sector público colombiano, y otras acciones orientadas a facilitar la integración de una estrategia que posibilite generar desde el Estado percepciones positivas entre los mismos funcionarios y los ciu-

dadanos acerca de su gestión. En el mediano plazo nos enfocamos en acciones que prioricen los temas de clima organizacional y brinden evidencia permanente a directivos y entidades del nivel ejecutivo central, sobre el medio ambiente de las organizaciones y los procesos de interacción y convivencia en ellas. Asimismo, mecanismos para formalizar acciones relacionadas con el mejoramiento de los ambientes de trabajo, que aunque se vienen realizando (ej. teletrabajo) requieren un marco que reglamente y guíe su ejecución por parte de las entidades. La conclusión de un mejor entendimiento de la diversidad y el clima de las organizaciones públicas colombianas sería el diseño de planes de beneficios globales del sector público colombiano, ajustados a las realidades de sus organizaciones en términos de población y ambiente organizacional. El esquema 7 muestra la ruta a seguir para alcanzar los propósitos de corto, mediano y largo plazo en la gestión del clima organizacional.

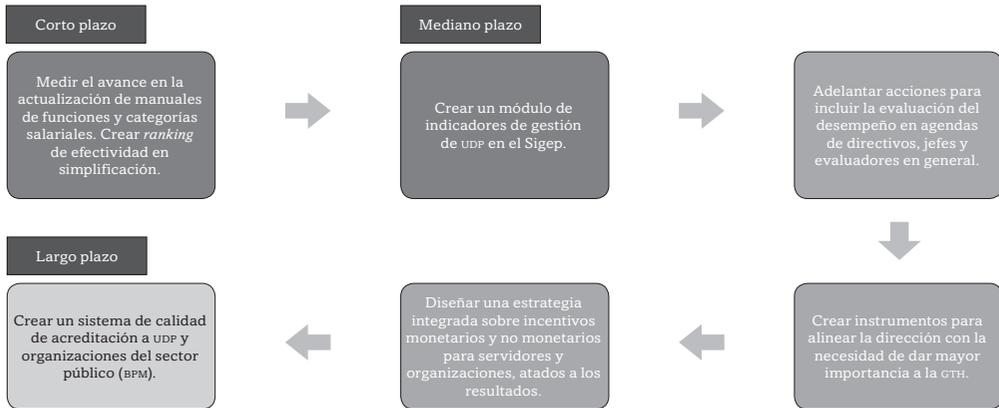


Esquema 7. Ruta de acción para lograr los objetivos de la gestión del clima organizacional

Fuente: elaboración propia

## E. Ruta de acción para un marco que propicie un desempeño individual y organizacional reflejado en resultados

En esta ruta de acción incluimos acciones de corto plazo orientadas a revisar el grado de avance en los manuales de funciones y cuadros funcionales definidos por la Ley 909 del 2004, y una herramienta para crear conciencia y visibilizar, tanto en las organizaciones como en los directivos, la importancia de simplificar los manuales de funciones. En el mediano plazo se proponen acciones para crear los incentivos correctos en directivos y funcionarios para llevar a cabo la evaluación del desempeño en forma efectiva y a tiempo, así como para atar los resultados de evaluación con los resultados de los directivos, los equipos y la organización. Por último, en el largo plazo se propone una herramienta que permita acreditar procesos de gestión en las organizaciones y las unidades de personal para generar incentivos comportamentales al alto desempeño organizacional e individual. El esquema 8 señala la ruta a seguir para lograr dichos propósitos en la gestión del clima organizacional.

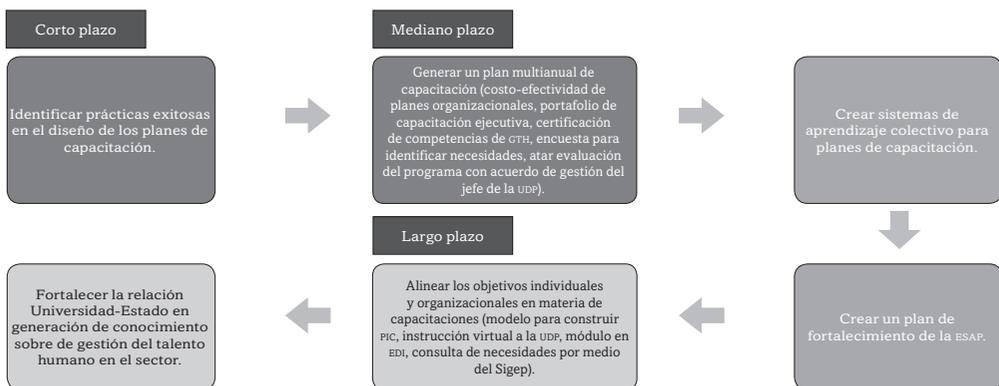


Esquema 8. Ruta de acción para lograr los objetivos de la gestión del desempeño

Fuente: elaboración propia

## F. Ruta de acción para desarrollar a los individuos y equipos a través de su labor

En esta ruta de acción incluimos acciones de corto plazo orientadas a generar procesos de aprendizaje compartido entre diferentes organizaciones públicas, que han intentado alinear los objetivos de capacitación y el desarrollo con sus objetivos estratégicos. En el mediano plazo, fortalecer la elaboración de los PIC a través de un plan multianual de capacitación del sector y sus organizaciones, que permita generar dicha alineación de manera efectiva. Así mismo, en este aparte incluimos recomendaciones para fortalecer el rol de la ESAP como academia por excelencia del sector público colombiano. En el largo plazo, nuestras recomendaciones se centran en acciones para alinear los incentivos individuales y organizacionales, y el acercamiento Universidad-Estado que permita generar acciones coordinadas para el mejoramiento de la GTH por medio de acciones de capacitación y formación, investigación y generación de conocimiento sobre estos temas. El esquema 9 señala la ruta a seguir para alcanzar estos objetivos de corto, mediano y largo plazo.



Esquema 9. Ruta de acción para alcanzar los objetivos en la gestión del desarrollo

Fuente: elaboración propia

## G. Recomendaciones de corto plazo

Corto plazo (menor a un año) Estas recomendaciones buscan, de acuerdo con el criterio de Gratton <i>et al.</i> (1999), iniciar prácticas que les garanticen a las organizaciones individuos idóneos, efectivos, dentro un marco de acción flexible para el servidor público. Se espera que estas recomendaciones se puedan implementar en menos de un año.							
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de los actores	Factibilidad normativa <sup>1</sup>
1	Una fuerza de trabajo que responda a las necesidades de la organización y del Estado colombiano, en cantidad y calidad.	No se tiene información consolidada sobre el total de personas que trabajan en el sector público.	Actualización del formato de hoja de vida obligatorio para firma de contrato a contratistas, que permita hacer un censo de contratistas de forma permanente y atado al Sigep, que requiera información adicional a la existente y sea implementado efectivamente en todos los casos. Un formato un poco más amplio permitiría recoger evidencia acerca de otras características y necesidades de los contratistas, más allá de los datos sociodemográficos básicos y los datos del contrato	A julio del 2014, solo 271 entidades de entre aproximadamente 6300 reportaban su información de contratación de personal al Sigep, contando con información de 165 024 empleos públicos. La información con la que cuenta en el Sigep en el momento es esencialmente del orden nacional y se cuenta con una proyección a 2020 para tener un consolidado de la información territorial. Los grupos focales llevados a cabo a nivel nacional (jefes de talento humano, secretarios generales y directivos) y territorial, convergen en identificar la falta de información sistemática y confiable como uno de los grandes limitantes para la toma de decisiones en materia de talento humano.	<b>Administrativas</b> Requerimiento de recursos y desarrollo de plataformas para establecer el formato. <b>Normativas y metodológicas</b> Establecimiento de protocolos y metodologías para los formatos. <b>Políticas</b> Eventuales resistencias políticas a la adopción de cambios. <b>Financieras</b> Y presupuestales Ante la escasez de recursos, dirigir personal (capacitándolo) y destinar recursos para este proceso. <b>Coordinación interinstitucional</b> Entre los actores del sector de la función pública para que se haga control en las organizaciones públicas.	<b>Ejecutores</b> El DAFP y la CNSC son los ejecutores en la creación del formato de hoja de vida para contratistas. La UDP, las oficinas de planeación y las secretarías generales son las ejecutoras del formato de hoja de vida en las entidades. <b>Posibles opositores</b> Personal contratista actual y futuro, en cuanto al cambio del <i>statu quo</i> . Partidos políticos, en cuanto al cambio del <i>statu quo</i> .	Existe un Formato Único de Hoja de Vida, que es de obligatorio cumplimiento tanto para los funcionarios como para las personas vinculadas mediante contratos de prestación de servicios. No obstante, actualmente es una información que no se incorpora a los sistemas de información de talento humano del sector público, aunque forma parte del archivo físico de los mencionados contratos. Según el Decreto 2842 del 2010, esta información deberá ser incorporada al Subsistema de Recursos Humanos, que forma parte del Sigep. El DAFP debe dar los lineamientos al respecto.

<sup>1</sup> Esta sección se elabora con base en la revisión de factibilidad legal llevada a cabo por Enrique Borda y Angélica Díaz, como parte de su informe de investigación entregado en diciembre del 2014.

Corto plazo (menor a un año) Estas recomendaciones buscan, de acuerdo con el criterio de Gratton <i>et al.</i> (1999), iniciar prácticas que les garanticen a las organizaciones individuos idóneos, efectivos, dentro un marco de acción flexible para el servidor público. Se espera que estas recomendaciones se puedan implementar en menos de un año.							
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia en el documento	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de los actores	Facilidad normativa¹
2	Una fuerza de trabajo que responda a las necesidades de la organización y del Estado colombiano en cantidad y calidad.	Debilidad organizacional para la planeación estratégica del talento humano en las entidades.	Fortalecer mecanismo de comunicación con el nivel implementador en los sectores y regiones: (1) Continuar con las capacitaciones en diferentes temas de la GTH por parte del DAFP y la CNSC —como por ejemplo el uso del Sigep, la evaluación del desempeño, el manual de funciones y modelo de competencias— que se han hecho por parte	Las unidades de personal cuentan con diferentes niveles de capacidad técnica. Esto puede llevar a que los lineamientos e instrumentos no se apliquen de la manera correcta. Adicionalmente, existen debilidades en la comunicación de las unidades de personal con el DAFP. Esta no presenta fluidez y entorpece el proceso de implementación	Tecnológicas y de comunicaciones Uso de plataformas virtuales y generación de capacidades en las UDP.		Sería necesario precisar la información que hoy no incorpora el formato vigente y avanzar en su sistematización en el Sigep, acciones que se enmarcan en las funciones del DAFP. Para ello se requiere un acto administrativo de adopción del nuevo formato. En consecuencia, no se requieren modificaciones de ley.
					Administrativas Requerimiento de recursos para realizar un trabajo de capacitaciones que abarque el 100% del territorio, y para ampliar Observatorio de Empleo Público. Normativas y metodológicas Establecimiento de protocolos y metodologías de gestión.	Ejecutores El DAFP y la CNSC son los ejecutores en las capacitaciones de los diferentes temas de la GTH. La UDP, las oficinas de Planeación y las secretarías Generales son los ejecutores en la programación de las capacitaciones. Posibles opositores Los servidores públicos, en cuanto al cambio del <i>statu quo</i> .	Esta propuesta no implica cambios normativos por cuanto forma parte de las funciones del DAFP y la CNSC. Por ende su desarrollo dependerá de las acciones que emprenda directamente cada uno de los organismos. En caso de requerir más recursos estos deberán ser negociados directamente con el Ministerio de Hacienda.

	<p>Una fuerza de trabajo que responda a las necesidades de la organización y del Estado colombiano, en cantidad y calidad.</p>	<p>Debilidad organizacional para la planeación estratégica del talento humano en las entidades.</p>	<p>Visibilizar el tema de la GTH en el sector público a nivel nacional, asegurando que la GTH sea incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, y se convierta en una sección permanente en los siguientes planes de desarrollo.</p>	<p>de las políticas. En el momento se está empujando a implementar el portal web "Sirvo a mi país" y se han realizado acercamientos con las regiones buscando disminuir las distancias existentes.</p>	<p><b>Políticas</b> Eventuales resistencias políticas a la adopción de cambios. <b>Financieras y presupuestales</b> Ante la escasez de recursos, dirigir personal y recursos para este proceso de capacitación. <b>Coordinación interinstitucional</b> Entre los actores del sector de la función pública para que se hagan estas capacitaciones conjuntamente.</p>	<p><b>Ejecutores</b> El Alto Gobierno, el DNP y el DAFP son los ejecutores en la construcción del documento a ser incluido dentro del nuevo Plan de Desarrollo 2015-2018. El DAFP es el ejecutor encargado de la coordinación interinstitucional para la construcción de este capítulo. El sector académico es el ejecutor de apoyo técnico en la construcción de la propuesta.</p>	<p>Requiere incorporar disposiciones específicas sobre el tema en la ley del PND 2015-2018. Este cambio recae en principio sobre el DAFP, como entidad encargada de liderar, junto con la Presidencia de la República, todos los temas relacionados con la GTH. Asimismo todo el proceso deberá estar acompañado por la CNSC.</p>
<p>3</p>			<p>A partir de los últimos dos gobiernos se hacen referencias a temas de talento humano; sin embargo, se sugiere más especificidad para el establecimiento de políticas de largo plazo (ver Anexo 2). Esta recomendación nace a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en el que se habla del compromiso del gobierno nacional con la formación del capital humano. En la página 347 se lee: "3. Formación de Capital Humano</p>	<p><b>Políticas</b> Apoyo político para resaltar la GTH para el nuevo cuatrienio. <b>Financieras y presupuestales</b> En cuanto se asocien nuevos recursos al fortalecimiento de la GTH en las entidades públicas <b>Coordinación interinstitucional</b> En cuanto a las entidades encargadas de construir la nueva propuesta para el Plan de Desarrollo 2015-2018</p>			

Corto plazo (menor a un año) Estas recomendaciones buscan, de acuerdo con el criterio de Graitton <i>et al.</i> (1999), iniciar prácticas que les garanticen a las organizaciones individuos idóneos, efectivos, dentro un marco de acción flexible para el servidor público. Se espera que estas recomendaciones se puedan implementar en menos de un año.							
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de los actores	Factibilidad normativa <sup>1</sup>
				<p>[...] Una educación de calidad requiere entonces formar ciudadanos con valores éticos, respetuosos de lo público, que ejerzan los derechos humanos, cumplan sus deberes sociales y convivan en paz, e implica ofrecer una educación que genere oportunidades legítimas de progreso y prosperidad, que sea competitiva, que contribuya a cerrar las brechas de inequidad, centrada en la institución educativa, que permita y comprometa la participación de toda la sociedad en un contexto diverso, multiétnico y pluricultural”.</p>	<p><b>Estructura organizacional</b> En cuanto se asignen nuevas competencias y funciones a las entidades involucradas en el desarrollo de la política de GTH. <b>Tecnológicas y de comunicaciones</b> En cuanto al uso de herramientas de información sobre las cuales se basará el análisis cuantitativo y cualitativo para la nueva propuesta en el PND 2015-2018.</p>	<p><b>Apoyo</b> El Ministerio de Trabajo presta apoyo como líder de sector de la política pública de empleo. <b>Beneficiarios</b> Las UDP y los servidores, en cuanto a la visualización de la GTH en las entidades.</p>	

	<p>4</p> <p>Una fuerza de trabajo que responda a las necesidades de la organización y del Estado colombiano, en cantidad y calidad.</p>	<p>Las deficiencias en la planeación limitan la alineación entre los manuales de funciones y las necesidades de personal de las entidades.</p> <p>No se cuenta con evidencia actualizada sobre la situación salarial de los servidores y sus efectos en los diferentes aspectos organizacionales.</p>	<p>Vincular los procesos de actualización de los manuales de funciones con una actualización de cargos por entidad, que por su naturaleza puedan ser susceptibles a pago variable. A partir de dicha actualización en el mediano plazo se sugiere diseñar una política global que guíe los diferentes tipos de entidades (ECE, ESE, etc.) en el diseño de planes de incentivos de tipo monetario.</p>	<p>Esta dificultad se inter-naliza en las entidades debido a que solo el 33% de estas identifica el talento humano como elemento relevante de la planeación estratégica. Adicionalmente, ninguna organización de las analizadas ubica a la Unidad de Personal en el nivel directivo.</p>	<p><b>Administrativas</b> Identificar las organizaciones y los cargos susceptibles de aplicación; definir la instancia encargada del análisis de los cargos susceptibles a compensación variable, la definición de un sistema de seguimiento y la evaluación confiable y estable.</p> <p><b>Normativas y metodológicas</b> Definir posibilidad de uso y diferenciación de cargos sujetos a pago variable y cambio en los manuales de funciones.</p> <p><b>Políticas</b> Obtener apoyo de nivel central que garantice recursos para la implementación de esta</p>	<p><b>Ejecutores</b> La UDP, las oficinas de Planeación y las secretarías Generales son las ejecutoras en la identificación de los cargos sujetos a pago variable</p> <p><b>Apoyo</b> El DAFP apoya el proceso de identificación de lineamiento de cargos susceptibles por pago variable.</p> <p><b>Posibles opositores</b> Los sindicatos y los servidores públicos, en cuanto al cambio del <i>statu quo</i>. Los partidos y actores políticos, en cuanto a amenazas que pueden representar estos cambios.</p>	<p>Se requiere regulación legal que permita generar esquemas de pagos por desempeño. Se debe tener en cuenta que el sistema salarial de los servidores públicos está integrado por: la estructura de los empleos, de conformidad con las funciones que se deban desarrollar, jerarquía o nivel de los empleos y la escala de remuneración para cada cargo o categoría. En los sistemas de evaluación y promoción si se pueden tener en cuenta criterios de productividad, eficiencia, desempeño y antigüedad. La recomendación requiere dos análisis que es preciso diferenciar:</p>
--	---	---	---	--	--	--	--

Corto plazo (menor a un año)							
Estas recomendaciones buscan, de acuerdo con el criterio de Gratton <i>et al.</i> (1999), iniciar prácticas que les garanticen a las organizaciones individuos idóneos, efectivos, dentro un marco de acción flexible para el servidor público. Se espera que estas recomendaciones se puedan implementar en menos de un año.							
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia en el documento	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de los actores	Factibilidad normativa <sup>1</sup>
				competencias funcionales y comportamentales que conforman cada manual de funciones. El proceso no se realiza con una reflexión sobre las necesidades de los puestos, por lo cual los manuales no cumplen con su objetivo.	práctica en las entidades, reducción de apoyos en cuanto a la diferenciación entre entidades y cargos. <b>Financieras y presupuestales</b> En cuanto a los costos que genere este cambio en la metodología de pago. <b>Coordinación interinstitucional</b> Entre los actores del sector de la función pública para que se aplique esta práctica con unos lineamientos comunes en el gobierno para asegurar consistencia de la estrategia. <b>Estructura organizacional</b> Adaptación de la estructura organizacional a estas nuevas funciones.	Eventuales presiones para la identificación de entidades y cargos beneficiados. El Ministerio de Hacienda puede ser un opositor, en cuanto a los costos que puedan acarrear estos lineamientos (monetarios, administrativos y tiempos de ejecución). También las entidades y los servidores no beneficiados. <b>Vigilancia</b> Esta puede ser ejercida por parte de los medios de comunicación y los ciudadanos.	el primero que relacione empleos y remuneración, lo cual se hace a partir de un análisis específico de la estructura de las plan-tas de personal, no relacionada con el manual de funciones. Luego, un segundo análisis de las funciones de los empleos para identificar aquellos a los cuales aplicarían los incentivos de tipo monetario, por ello se sugiere hablar de "identificación de empleos por entidad". Estos análisis darían el insumo para diseñar los incentivos.
5	Encontrar, vincular y retener los mejores talentos.	Demoras en los procesos de atracción y selección de los servidores de carrera.	Facilitar y estimular el uso de mecanismos diversos para la atracción de personal de grupos clave, jóvenes recién egresados,	Esta recomendación obedece a la revisión de las prácticas comunes en reclutamiento, en las que se identifica el uso y la apropiación de	<b>Administrativas</b> Requiere nuevos procesos y cargos a nivel macro y micro (similar a <i>community manager</i> para el manejo de redes sociales).	<b>Ejecutores</b> El DAFP y la CNSC son ejecutores en cuanto al diseño de estándares para la implementación de la política; el	Esta propuesta no implica cambios normativos; por el contrario, sería un tema de impulso directo por parte de las entidades, en asociación con la CNSC

	<p>Debilidad organizacional para la planeación estratégica del talento humano en las entidades.</p>	<p>profesionales de nivel medio con altos niveles de calificación y altos directivos. En el corto plazo se puede iniciar con: (1) una cartilla que defina estándares para el uso de redes sociales, (2) estimular el uso de la aplicación de empleo público o crear una nueva que permita acercar el sector público a los grupos interesados o no en vincularse a las entidades públicas, (3) crear páginas web especializadas para cada uno de los grupos objetivo, con información de convocatorias, requisitos, etc.</p>	<p>las TIC en varios países para poder manejar la información y tener un contacto más directo con los posibles aspirantes, particularmente México y Filipinas (EGB, 2014, p. 601). Parte de esto ya se realiza con el Sigep y un app de empleo público, pero sería importante escalarlo. Es importante destacar que existen limitaciones en este campo. El grupo focal con secretaríos generales converge con la información aportada en el informe para Colombia de la OECD (2013), acerca de la limitada capacidad de la CNSC para responder más rápidamente a las demandas de selección y contratación de las entidades. Adicionalmente, actualmente existen dificultades para atraer gerentes públicos, lo cual radica en las limitaciones que adquiere la persona al desvincularse de sus funciones (Puerta Giratoria).</p>	<p><b>Políticas</b> Algunos actores políticos se pueden oponer a la visualización directa de cargos. <b>Financieras y presupuestales</b> Recursos para capacitación y adecuación física en las entidades ejecutoras (<i>software</i>, <i>hardware</i>, estructuras y plataforma virtual). <b>Coordinación interinstitucional</b> Apoyo del Ministerio de las TIC a las entidades del sector de la función pública. Es importante seguir los lineamientos de la política actual de Gobierno en Línea - Transparencia y gobierno electrónico. Hacer alianza con el Ministerio del Trabajo para utilizar plataformas de la Agencia Pública de Empleo. <b>Tecnológicas y de comunicaciones</b> Uso de plataformas virtuales y generación de capacidades en las UDP.</p>	<p>Ministerio de las TIC y el Ministerio de Trabajo son ejecutores en la capacitación del "Gobierno en línea" y la generación de acceso en regiones y territorios. La Oficina de las TIC es ejecutora de la articulación y adecuación. La UDP es ejecutora en la adecuación y reposibilización de un equipo de trabajo para hacer uso de las TIC y las redes sociales por parte de las UDP. <b>Apoyo</b> Las veedurías ciudadanas prestan apoyo a los mecanismos de transparencia. <b>Beneficiarios</b> Aspirantes a puestos en el sector público <b>Posibles opositores</b> Sindicatos (priorización de empleados actuales a los externos), usuarios con problemas de acceso a las TIC.</p>	<p>y el DAFP. Estas últimas pueden realizar campañas que reúnan a todas las entidades públicas. De igual manera, el uso de las redes sociales no implica el cambio de leyes o decretos, por cuanto ellos contemplan el uso de herramientas electrónicas para el mejoramiento de los procesos de reclutamiento.</p>
--	---	---	--	---	--	--

Corto plazo (menor a un año) Estas recomendaciones buscan, de acuerdo con el criterio de Gratton <i>et al.</i> (1999), iniciar prácticas que les garanticen a las organizaciones individuos idóneos, efectivos, dentro un marco de acción flexible para el servidor público. Se espera que estas recomendaciones se puedan implementar en menos de un año.							
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de los actores	Factibilidad normativa <sup>1</sup>
6	Encontrar, vincular y retener los mejores talentos.	Demoras en los procesos de atracción y selección de los servidores de carrera.	Demoras en los procesos de selección responden a limitaciones para ampliar acción de la CNSC a través de universidades. En el corto plazo se pueden crear mecanismos en conjunto con el DAFP para 1) Evaluar la posibilidad legal de considerar al ICFES como una instancia para desarrollar los procesos de evaluación, 2) Evaluar posibilidad de generar acuerdos que creen economías de escala, agrupando procesos de selección pequeños, especialmente para entidades pequeñas, que por su tamaño, les resulta muy costoso hacer un concurso por entidad y 3) Definir una convocatoria escalonada que permita la cobertura de	Esta recomendación obedece a la revisión de las prácticas ya implementadas en varios países en la selección y evaluación de los aspirantes, particularmente en Filipinas e Indonesia (EGOB, 2014, p. 624). Actualmente la CNSC dispone de 56 servidores y 140 contratistas para atender más de 6100 entidades y 250 291 empleados de carrera a nivel nacional. A partir de estas cifras, el grupo focal con secretarios generales converge con la información aportada en el informe para Colombia de la OECD (2013), acerca de la limitada capacidad de la CNSC para responder más rápidamente a las demandas de selección y contratación de las entidades.	<b>Administrativas</b> Modificación de los procesos y formación del personal para aplicarlos. <b>Normativas y metodológicas</b> Inclusión de los nuevos mecanismos. <b>Financieras y presupuestales</b> En cuanto a nuevas necesidades de personal y capacitación. <b>Coordinación interinstitucional</b> Entre los actores del sector de la función pública y las universidades. <b>Estructura organizacional</b> Aumento de personal con competencias en estos tipos de selección para la CNSC, contratación con terceros. <b>Tecnológicas y de comunicaciones</b> Que faciliten la aplicación de nuevos tipos de prácticas de selección	<b>Ejecutores</b> El DAFP y la CNSC son ejecutores en cuanto al diseño de estándares para la implementación de la política. Las universidades, UDP, secretarías generales y oficinas de planeación son ejecutoras en la construcción de cuadros funcionales por competencias y en el levantamiento de información acerca de las vacantes y los tipos de competencias requeridas. <b>Beneficiarios</b> Aspirantes a puestos en el sector público. <b>Posibles opositores</b> Los sindicatos, en cuanto al cambio en prácticas; la CNSC en cuanto a su capacidad, y los partidos políticos en cuanto al cambio del <i>statu quo</i> .	La agrupación de los concursos no requeriría modificación normativa, pero sí de un trabajo en conjunto entre las entidades que solicitan los cargos y la CNSC para poder llevar a cabo los concursos. El convenio con el Icfes para la realización de las pruebas requeriría modificación normativa por cuanto la Ley 909 contempla en principio a las instituciones de educación superior acreditadas. El plazo de los tres años no implica una modificación normativa por cuanto es un proceso interno de la entidad encargada de realizar el proceso de selección, de la CNSC y de la entidad que requiere del nuevo personal.

			<p>vacantes en un periodo de tres años, priorizando concursos, con el fin de descongestionar la provisión de cargos de carrera dentro del sector público colombiano.</p>	<p>Adicionalmente se encuentra que las demoras en los procesos de selección también se han debido a la gran cantidad y heterogeneidad de los puestos que se buscan proveer, y la falta de una agenda común entre el DAFP y la CNSC. A raíz de lo anterior, el 30,7% de los servidores percibe que el sistema de méritos no ha servido para mejorar el desempeño de su entidad.</p>		
49	<p>Encontrar, vincular y retener los mejores talentos.</p>	<p>Demoras en los procesos de atracción y selección de los servidores de carrera.</p> <p>Debilidad organizacional para la planeación estratégica del talento humano en las entidades.</p>	<p>Financiar los concursos para la selección de funcionarios de carrera por medio de los recursos que se podrían ahorrar por el pago de contratistas y de la nómina de empleados. Esto con base en el número de salarios necesarios para pagar la realización del concurso. Estos recursos serían destinados directamente a los proveedores (universidades, empresas de seguridad y logística) por medio de una herramienta de BPM (Business Process Management).</p>	<p>Esta recomendación nace del trabajo participativo (ecob, 2014, p. 216). Adicionalmente, el grupo focal con secretarios generales converge con la información aportada en el informe para Colombia de la OECD (2013), acerca de la limitada capacidad de la CNSC para responder más rápidamente a las demandas de selección y contratación de las entidades.</p>	<p><b>Administrativas</b>                      Redefinición de procesos administrativos ligados a la realización de los concursos y modificación del gasto por parte de las entidades.  <b>Normativas y metodológicas</b>                      No se requieren modificaciones legislativas, pero la autorización para que el gasto de selección se cubra con las apropiaciones de recursos humanos requiere reglamentación por parte de Hacienda y del DAFP, según la Ley 909 art. 18 numeral 7.</p>	<p><b>Ejecutores</b>                      La CNSC, el MinHacienda y el DAFP, por ser los responsables de la realización de la nueva reglamentación.                      La UDF, las oficinas de planeación y las secretarías generales son ejecutoras de la nueva reglamentación en las entidades.  <b>Posibles opositores</b>                      Personal contratista actual y futuro, en cuanto al cambio del <i>statu quo</i>.                      Partidos políticos, en cuanto al cambio del <i>statu quo</i>.</p>
						<p>No requiere modificación legislativa por cuanto la ley establece que la destinación de los recursos de nómina deberá ser reglamentada conjuntamente por MinHacienda y el DAFP. Esta modificación se podría realizar a través de una circular que indique que el rubro de nómina puede ser destinado al pago de concursos para la selección de personal de la entidad solicitante.</p>

Corto plazo (menor a un año) Estas recomendaciones buscan, de acuerdo con el criterio de Gratton <i>et al.</i> (1999), iniciar prácticas que les garanticen a las organizaciones individuos idóneos, efectivos, dentro un marco de acción flexible para el servidor público. Se espera que estas recomendaciones se puedan implementar en menos de un año.							
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia en el documento	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de los actores	Factibilidad normativa <sup>1</sup>
7	Una organización con un clima que facilite el avance de los objetivos y valores colectivos.	Existe una evidente valoración negativa del funcionario público.	Diseñar una estrategia de visibilidad y valoración positiva de los servidores y las entidades involucradas, así: (1) como estrategia orientada a los servidores, el día del servidor público y la página web "Sirvo a mi país" pueden	Esta recomendación proviene del <i>benchmarking</i> realizado en reformas en diferentes países. Inicia con una visibilización de la función pública, los servidores públicos y los valores públicos	<p><b>Financieras y presupuestales</b> En cuanto a la mayor disponibilidad presupuestal para la realización de los concursos.</p> <p><b>Coordinación interinstitucional</b> Entre los actores del sector público para implementar de manera coordinada la realización de este concurso.</p> <p><b>Tecnológicas y de comunicaciones</b> Utilización de herramientas de BPM por parte de las entidades involucradas en el proceso.</p>	<p><b>Ejecutores</b> Los JTH, las UDP y las secretarías generales son ejecutores de la implementación de esta gestión estratégica de TH.</p> <p><b>Apoyo</b> El Alto Gobierno, el DNP, y la Presidencia</p>	<p>Las líneas de acción 1 y 2 no requieren de modificaciones de leyes y decretos; implican un fortalecimiento en las estrategias de comunicación de cada una de las entidades en colaboración con el DAFF. En la línea 3 sería preciso</p>

		<p>convertirse en los ejes de una estrategia global de publicidad que, de manera permanente, informe a la sociedad sobre la importancia del servicio público y genere una valoración positiva del trabajo de los servidores y servidores públicos; (2) en las entidades se sugiere iniciar una campaña de construcción de marca, puede ser integrada, tanto para el DAFP, la CNSC y la ESAP, que llegue a las audiencias específicas de cada una, mejore su aceptación entre entidades y ciudadanos y facilite su gestión misma; 3) negociar un sistema de beneficios amplio y de aplicación general para los servidores públicos de todo el país a través de las entidades, empresas industriales y comerciales y servicios propios prestados por el Estado.</p>	<p>(ECOB, 2014, pp. 58-64, 556, 558, 581 y 589). También obedece a las conclusiones del ejercicio participativo realizado por expertas de la Universidad de Nueva York. A su vez, se ha tomado el documento de la OECD (2013) sobre Colombia, en el que se cita el caso de Canadá como <i>best practice</i> (p. 129 Box 2.10. The Canadian Management Accountability Framework). En el contexto actual se encuentra que el 76% de los ciudadanos encuestados en Colombia tiene poca o ninguna confianza en los servidores públicos. Adicionalmente, el 24% de los colombianos no tiene confianza en el gobierno nacional situándolo en uno de los niveles más altos del continente.</p>	<p>concientización a lo largo y ancho del Estado.  <b>Coordinación interinstitucional</b>                  Las entidades estatales deberán actuar de manera coherente y coordinada sobre unos lineamientos comunes.  <b>Estructura organizacional</b>                  En cuanto a la definición de dónde y cómo se ejecutará la estrategia.  <b>Tecnológicas y de comunicaciones</b>                  En cuanto a la difusión y promoción de este tipo de iniciativas.</p>	<p>de la República son organismos multilaterales que prestan apoyo para posicionar la GTH como estratégica en las organizaciones y el Estado.  <b>Beneficiarios</b>                  Sindicatos y servidores públicos: en cuanto a que tendrán una mejor percepción de su labor.</p>	<p>especificar el tipo de beneficios, puesto que puede requerir la expedición de actos administrativos que determinen obligaciones para las entidades del Estado.</p>
--	--	---	---	---	--	---

Corto plazo (menor a un año) Estas recomendaciones buscan, de acuerdo con el criterio de Gratton <i>et al.</i> (1999), iniciar prácticas que les garanticen a las organizaciones individuos idóneos, efectivos, dentro un marco de acción flexible para el servidor público. Se espera que estas recomendaciones se puedan implementar en menos de un año.							
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de los actores	Factibilidad normativa <sup>1</sup>
8	Una organización con un clima que facilite el avance de los objetivos y valores colectivos.	Percepciones de Inequidad entre los individuos que prestan servicios a las entidades.	Longo (2004c) comenta que existen factores situacionales influyentes que deben ser considerados (que afectan la GRH), como la estructura y la cultura organizacional. A partir de esto se propone cambiar el nombre de Unidad de Personal por Oficina de Talento Humano.	De acuerdo con Perry (2013), un modelo de GRH se caracteriza, entre otras cosas, por cambios graduales y pequeños, entre los cuales está el cambio de nombre de la Unidad de Personal, lo cual está ligado a un alcance mayor en cuanto a funciones e importancia en la gestión organizacional. Igualmente, el modelo propuesto por el académico Francisco Longo en el documento "Marco Analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de Servicio Civil" (Longo, 2002) habla de la Gestión de Recursos Humanos (GRH), lo cual es congruente conceptualmente con los cambios que se quieren lograr en cuanto al deseo de hacer más equitativo el manejo	Normativas y metodológicas Construcción del documento normativo necesario para realizar este cambio.	<b>Ejecutores</b> La UDP y las oficinas de planeación son ejecutoras en el cambio de nombre de unidad de Personal por el de Oficina de Talento Humano. <b>Posibles opositores</b> Los directivos, servidores públicos y sindicatos, en cuanto al cambio del <i>statu quo</i> y de que este cambio de nombre no represente más que una formalidad.	Requiere cambio legislativo y de los actos administrativos que determinan la estructura organizacional y de las plantas de personal de las entidades públicas ya que las "oficinas" forman parte de las dependencias del nivel estratégico de las entidades, y dependen del despacho o la entidad que vaya a realizar el cambio. Implicaría procesos de rediseño en todas las entidades para la creación de la dependencia y creación del respectivo cargo del nivel directivo, como sucedió en su momento con la Oficina de Control Interno. Esto incide en los gastos de funcionamiento de las entidades y del Estado en su conjunto, por lo cual requiere viabilidad fiscal.

9	<p>Una organización con un clima que facilite el avance de los objetivos y valores colectivos.</p>	<p>Percepciones de inequidad entre los individuos que prestan servicios a las entidades.</p>	<p>Visibilizar los beneficios existentes para los contratistas y provisionales en las diferentes entidades.</p>	<p>Actualmente, el 17% de los jefes de talento humano encuestados considera que en la entidad existen influencias políticas en la contratación de los empleados. Adicionalmente, el 45% de las entidades afirma que la asistencia a las actividades de bienestar participan las mismas personas.</p>	<p><b>Administrativas</b> Ajuste organizacional y de equipos a los arreglos organizacionales. <b>Normativas y metodológicas</b> En cuanto al diseño y la aplicación de lineamientos. <b>Políticas</b> Levantamiento del apoyo de los diversos actores para la visibilización de las prácticas.</p>	<p><b>Ejecutores</b> El DAFP, en cuanto a la logística para poder visibilizar las prácticas. La UDP, las secretarías generales, y la oficina de TIC son ejecutoras en cuanto a la implementación de estas herramientas en la entidad. <b>Beneficiarios</b> Contratistas y temporales. <b>Posibles opositores</b></p>	<p>Se requieren cambios legislativos. Frente a provisionales tienen por precedente de la Corte Constitucional casi las mismas garantías de estabilidad laboral a excepción de los procesos de capacitación y formación. Las personas vinculadas mediante contratos de prestación de servicios no tienen acceso a capacitación, bienestar ni estímulos.</p>	<p>de las personas en las organizaciones públicas. En primera instancia, Longo (2004b) destaca la importancia de tener en cuenta el talento de las personas para el funcionamiento de las organizaciones; y en este sentido, Perry y Mesch (1997) y Battaglio y Llorens (2010) describen la necesidad entender que los funcionarios no son costos de los cuales se puede prescindir en cualquier momento, sino que, por el contrario, son activos a los cuales se les debe invertir, por eso no se habla de recursos humanos.</p>
---	--	--	---	--	--	--	--	---

Corto plazo (menor a un año) Estas recomendaciones buscan, de acuerdo con el criterio de Gratton <i>et al.</i> (1999), iniciar prácticas que les garanticen a las organizaciones individuos idóneos, efectivos, dentro un marco de acción flexible para el servidor público. Se espera que estas recomendaciones se puedan implementar en menos de un año.							
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de los actores	Factibilidad normativa <sup>1</sup>
10	Una organización con un clima que facilite el avance de los objetivos y valores colectivos.	No existe evidencia sobre la diversidad del sector público colombiano.  No se tiene información consolidada sobre el total de personas que trabajan en el sector público.	Uno de los cambios clave es definir un modelo nuevo de hoja de vida que permita identificar previamente aspectos clave del servidor; relacionado con otras características sociodemográficas (identificación de grupos minoritarios, aspectos individuales clave) y aspectos más amplios de formación, competencias y experiencia laboral que el	Esta recomendación obedece a la revisión del estado del arte en prácticas y literatura (ÍCOB, 2014, pp. 554) y al documento de la OECD (2013) sobre Colombia, en el que se habla que es un aspecto que necesita ser fortalecido para Colombia, y en cuya página 309 se lee:	<b>Coordinación interinstitucional</b> Entre los actores del sector de la función pública y, a nivel interno, de las organizaciones. <b>Tecnológicas y de comunicaciones</b> Asegurar competencia y conectividad para la adopción de estas nuevas prácticas tanto en la UDP como en las oficinas misionales. <b>Administrativas</b> Requerimiento de recursos y modificación de plataformas para el establecimiento del nuevo formato. <b>Normativas y metodológicas</b> Posible fortalecimiento de las herramientas normativas que se apliquen sobre el tema. <b>Políticas</b> Apoyo para la revisión de estas estrategias en las entidades.	Los servidores públicos, jefes y directivos, en cuanto a la pérdida del control y las nuevas responsabilidades.  La UDP, en cuanto a pérdida del control.	Los entes de control tienen criterios estrictos de aplicación sobre esta materia, que requerirían revisión.  La ampliación del acceso a estos beneficios conlleva incrementos en los gastos de personal de las entidades, por lo tanto viabilidad fiscal.
						<b>Ejecutores</b> La UDP y las oficinas de planeación son ejecutoras de la implementación de la política para la identificación de los aspectos clave. <b>Apoyo</b> DAFP: rol de coordinación en cuanto a la implementación del manejo de esta herramienta. Mimic: asesoria en la aplicación digital del modelo.	Seria necesario precisar la información que hoy no incorpora el formato vigente. No requiere modificación normativa, el formato puede ser modificado por el DAFP.  El Formato Único de Hoja de Vida, que es de obligatorio diligenciamiento tanto para los funcionarios como para las personas vinculadas mediante contratos de prestación de servicios.

		<p>formato actual, de tal forma que se convierta en el primer censo de servidores a través del cargue inicial de la hoja de vida en el Sigep, que ha sido hasta ahora uno de los procedimientos más exitosos al atarse a la posesión del servidor.</p>	<p>"[...] At present, experience is not fully taken into account in recruiting to the career public service in Colombia. Again, this is an area where recognition of substantive merit needs to be strengthened. In many OECD countries, efforts to broaden access to the public service, improve diversity and ensure a wide pool of candidates have involved, amongst other things, reducing the reliance on academic qualifications and taking account of relevant experience and competencies [...]"                  Actualmente no se recolecta información relacionada con grupos minoritarios durante el reclutamiento. Adicionalmente, el manejo de la diversidad solo se ha trabajado en materia de género. En este tema se puede afirmar que el 37,4% fue la participación femenina en el máximo nivel decisorio en la rama ejecutiva del nivel central para el 2013.</p>	<p><b>Coordinación interinstitucional</b>                  Entre los actores del sector público para hacer una revisión coordinada de los lineamientos impartidos por el DAFP.  <b>Tecnológicas y de comunicaciones</b>                  En cuanto al uso de TIC para la aplicación del nuevo modelo de hoja de vida.</p>	<p><b>Beneficiarios</b>                  Los servidores, en cuanto pertenezcan a estos grupos minoritarios; la UDP, en cuanto a que tendrán información completa sobre su fuerza laboral.</p>	<p>No obstante, actualmente es una información que no se incorpora a los sistemas de información de talento humano del sector público, aunque forma parte del archivo físico de los mencionados contratos. Según el Decreto 2842 del 2010, esta información deberá ser incorporada al Subsistema de Recursos Humanos, que forma parte del Sigep; el DAFP debe dar los lineamientos al respecto.</p>
--	--	--	--	---	---	---

Corto plazo (menor a un año) Estas recomendaciones buscan, de acuerdo con el criterio de Gratton <i>et al.</i> (1999), iniciar prácticas que les garanticen a las organizaciones individuos idóneos, efectivos, dentro un marco de acción flexible para el servidor público. Se espera que estas recomendaciones se puedan implementar en menos de un año.								
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de los actores	Factibilidad normativa¹	
11	Un marco que propicie un desempeño individual y organizacional reflejado en resultados.	No se cuenta con evidencia actualizada sobre la situación salarial de los servidores y sus efectos en diferentes aspectos organizacionales.	Realizar un levantamiento del avance en la actualización de manuales de funciones y categorías salariales, y que permita desarrollar en el largo plazo una propuesta de nivelación de salarios en el sector. Crear un <i>ranking</i> de efectividad en la simplificación de categorías y manuales.	Los grupos de discusión en el nivel regional afirman que se requiere el reconocimiento de la diversidad cultural, étnica, etc. A pesar de lo anterior, de acuerdo con la EDI, el 4% afirma que en su entidad se han presentado situaciones de discriminación por la orientación sexual o la identidad de género.				
				Esta recomendación obedece al documento de la OECD (2013) sobre Colombia, en el que se habla de recoger información y desarrollar metodologías salariales por parte del DAFF. En la página 301 de dicho documento se lee: “[...] The pay setting process would be improved by establishing a pay unit in DAFF whose role would be to develop information and meth		<b>Administrativas</b> En cuanto a la recopilación de información y la definición de los actores encargados. <b>Políticas</b> Conseguir apoyos de diferentes actores para visibilizar el problema y obtener un eventual ajuste de salarios. <b>Financieras y presupuestales</b> Obtener los recursos necesarios para realizar el estudio.	<b>Ejecutores</b> DAFF: ejecutor de los estudios salariales. <b>Apoyo</b> ESAP: apoyo al proceso de investigación sobre comprensión salarial. Sector académico: apoyo al proceso de investigación sobre comprensión salarial con rigurosidad técnica. <b>Beneficiarios</b> Servidores públicos. <b>Posibles opositores</b> Ministerio de Hacienda:	1. Esta propuesta implica cambios en los decretos mencionados, acuerdos y ordenanzas en los que se describen y especifican las funciones de cargos. 2. En nivelación salarial requeriría expedición de decretos por parte del Gobierno, para unificar la escala salarial. 3. El <i>ranking</i> de entidades en principio no requiere modificación normativa por cuanto puede ser desarrollado directamente

	<p>odologies to support pay setting and to advise the government on pay policy, taking account of factors such as affordability, comparisons with total compensation in the private sector and the attractiveness of the public sector as an employer [...]". A su vez, esta recomendación proviene de la revisión del estado del arte y prácticas del capítulo 5 (Ecob, 2014, pp. 561, 569-570, 577-578) del Primer Informe construido por el proyecto, en el que se muestra que varios países que han iniciado reformas para hacer la GTH estratégica inician con una revisión de toda su política salarial. En este momento, los salarios son más bajos en el sector público para los servidores en el nivel superior y existe un diferencial de salarios positivo para los trabajadores menos calificados. Esto lleva a que el sistema salarial no pueda ser utilizado como herramienta de reclutamiento y retención. Adicionalmente, la escala salarial no refleja</p>	<p><b>Coordinación interinstitucional</b> Para la recopilación de información proveniente de diversas fuentes oficiales y no oficiales que tengan credibilidad. <b>Tecnológicas y de comunicaciones</b> En cuanto al uso de sistemas de información y herramientas para generar dicha información.</p>	<p>en cuanto a los resultados que arrojen los estudios de reducción de brechas. Organismos de control: en cuanto entiendan la importancia de estos estudios para el mejoramiento de las condiciones salariales de los servidores públicos (sin incurrir en detrimento patrimonial).</p>	<p>por el DAFF, dadas sus funciones. Para la implementación de la recomendación es preciso diferenciar: (1) la normatividad sobre estructura de plantas; (2) la de los salarios y (3) la regulación de las funciones de los empleos. El análisis de información del que se habla corresponde a la relación entre empleos y remuneración, lo cual se hace a partir de un análisis específico de la estructura de las plantillas de personal, es decir, conocer las jerarquías o los niveles aplicados en cada entidad que se corresponden con grados salariales. Este análisis no se relaciona directamente con el manual de funciones y su actualización.</p>
--	---	--	---	---

Corto plazo (menor a un año) Estas recomendaciones buscan, de acuerdo con el criterio de Gratton <i>et al.</i> (1999), iniciar prácticas que les garanticen a las organizaciones individuos idóneos, efectivos, dentro un marco de acción flexible para el servidor público. Se espera que estas recomendaciones se puedan implementar en menos de un año.							
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema/porque se menciona en el documento/evidencia en el documento	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de los actores	Factibilidad normativa¹
				<p>desempeño real, está estructurado de forma rígida y el Estado no cuenta con información de salarios que facilite las decisiones estratégicas del Estado y sus organizaciones. Además, existen diferencias entre entidades debido a las primas técnicas, las cuales no corresponden a una estrategia clara de priorización. Lo anterior ha llevado a una tendencia en los servidores de querer desplazarse a las entidades "excepcionales". Este es un tema relevante ya que para un 73,5% de servidores directivos encuestados por el DANE, el salario es uno de los elementos más importantes para permanecer en el cargo. Adicionalmente, para los servidores encuestados en la EDI, los bajos salarios llevan a prácticas irregulares.</p>			

12	<p>Desarrollar a los individuos y equipos a través de su labor.</p>	<p>Falta evidencia que indique la efectividad de los programas de desarrollo. La construcción de planes de desarrollo individual y organizacional no siempre se basa en evidencia (demanda y requerimientos de las entidades) y esto dificulta la alineación entre los objetivos individuales y organizacionales.</p>	<p>Iniciar un proceso de identificación de prácticas exitosas en el diseño de los planes de capacitación para propiciar aprendizajes colectivos que pueden ser incluidas en una cartilla del DAFF. Este proceso se puede hacer a través de: (1) Un aplicativo para jefes de la UDF en la página "Sirvo a mi país" que, de acuerdo con personal del DAFF, está en construcción; 2) la ampliación e institucionalización del Observatorio de Empleo Público del DAFF como sitio de aprendizaje de las UDF.</p>	<p>En el momento existen debilidades en identificar los procesos exitosos de capacitación. De las entidades que evalúan la capacitación (92%), solo el 23% de ellas mide aprendizajes y efectos sobre el desempeño. Adicionalmente, cerca del 22% de los encuestados no está de acuerdo con que los programas de capacitación contribuyen al cumplimiento de los objetivos misionales. Adicionalmente, 90% de las entidades realiza el PIC (50% lo hace de manera técnica), pero 48% de las entidades no realiza diagnósticos para la capacitación.</p>	<p><b>Administrativas</b> En cuanto a la recopilación de prácticas, definición de responsables y establecimiento de criterios de éxito. <b>Políticas</b> Conseguir apoyos de diferentes actores para propiciar el intercambio de información. <b>Financieras y presupuestales</b> Obtener los recursos necesarios para realizar el estudio. <b>Coordinación interinstitucional</b> Para la recopilación de información de todas las entidades interesadas en participar. <b>Tecnológicas y de comunicaciones</b> En cuanto al uso de sistemas de información y herramientas para consolidar dicha información</p>	<p><b>Ejecutores</b> DAFF: ejecutar en cuanto a la consolidación de las prácticas. <b>Apoyo</b> ESAF: apoyo al proceso de identificación de las prácticas exitosas. Sector académico: apoyo al proceso de consolidación de prácticas exitosas. <b>Beneficiarios</b> Servidores públicos y UDF: en cuanto a que ganarán visibilidad y se verán favorecidos por las buenas prácticas. <b>Posibles opositores</b> Algunos servidores y UDF: en cuanto a que estarían siendo comparados con otras entidades respecto a su gestión.</p>	<p>No requiere cambios normativos. Está contemplado dentro de las funciones de las entidades mencionadas en la recomendación. En caso de ampliaciones presupuestales, será necesaria la intervención del Ministerio de Hacienda para poder implementar el nuevo aplicativo y el fortalecimiento del Observatorio.</p>
----	---	---	--	---	---	--	---

## H. Recomendaciones de mediano plazo

Mediano plazo (de uno a tres años)							
Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Gratton <i>et al.</i> (1999), se centran en consolidar la estrategia que les permita a las organizaciones y las personas ser efectivas a futuro. Se espera que estas recomendaciones puedan ser implementadas en un lapso de entre un año y tres años.							
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de actores	Factibilidad normativa
13	Una fuerza de trabajo que responda a las necesidades de la organización y del Estado colombiano, en cantidad y calidad.	No se tiene información consolidada sobre el total de personas que trabajan en el sector público.	Fortalecer el módulo de contratistas en el Sigep a través de indicadores de seguimiento que permitan cuantificar su dimensión y evolución. Brindar indicadores en tiempo real de la contratación global de las entidades y consolidación de información global del sector público por sectores.	Actualmente no se tiene información consolidada sobre los contratistas que trabajan en el sector público. Los grupos focales llevados a cabo a nivel nacional (jefes de talento humano, secretarios generales y directivos) y territorial convergen en identificar la falta de información sistemática y confiable como uno de los grandes limitantes para la toma de decisiones en materia de talento humano	<p><b>Administrativas</b> En cuanto a los procesos necesarios para la modificación de la plataforma e inclusión de información.</p> <p><b>Normativas y metodológicas</b> Cambios de tipo normativo para desarrollar e implementar los índices dentro de las entidades.</p> <p><b>Políticas</b> Apoyo al proceso de implementación de dichos procesos.</p> <p><b>Financieras y presupuestales</b> En cuanto a los recursos necesarios para garantizar el funcionamiento de la plataforma</p> <p><b>Coordinación interinstitucional</b> Entre los actores del sector público para cumplir el proceso de una manera homogénea.</p>	<p><b>Ejecutores</b> UDP, oficinas de planeación y secretarías generales; ejecutoras de los procesos de información.</p> <p><b>Apoyo</b> DAFP: apoyo a los procesos de cargue de información.</p> <p><b>Beneficiarios</b> Provisionales y contratistas; mayor transparencia en las prácticas de la GTH.</p> <p>Organismos de Control: mayor transparencia en la gestión del Estado. Ministerio de Hacienda: mayor información sobre el gasto público.</p> <p><b>Posibles opositores</b> Partidos y actores políticos: en cuanto a las amenazas que pueden representar estos cambios.</p>	<p>No requiere modificación en leyes ni decretos. Es competencia del DAFP el diseño, la implementación, la dirección y la administración del Sigep. Esto requiere expedición de actos administrativos que orienten y den instrucciones a las entidades para el proceso de implementación, además de capacitación y soporte técnico.</p> <p>El Sigep se reguló para la formulación de políticas de planificación y gestión de todos los organismos y entidades, cuenta con subsistemas de organización institucional, gestión de recursos humanos y presupuestales. Está diseñado para contener la información de los servidores públicos y contratistas. Sería del caso unificarlo en</p>

					<p><b>Estructura organizacional</b> Adaptación de la estructura organizacional a estas nuevas funciones.</p>		<p>línea con el subsistema presupuestal de RH que está en el Ministerio de Hacienda.</p>
14	<p>Una fuerza de trabajo que responda a las necesidades de la organización y del Estado colombiano, en cantidad y calidad.</p>	<p>No se tiene información consolidada sobre el total de personas que trabajan en el sector público.</p>	<p>Hacer compatible el Sigep con los sistemas de gestión de las entidades (ej. SAP, Excel) para hacer más amigable y expedito el cargue de información.</p>	<p>La información del Sigep es suministrada por las unidades de personal. De estas últimas depende la información y su veracidad. Es por esto que es necesario un acompañamiento del DAFP y que esta entidad corrobore la información del sistema. Los grupos focales llevados a cabo a nivel nacional (jefes de talento humano, secretarios generales y directivos) y territorial convergen en identificar la falta de información sistemática y confiable como uno de los grandes limitantes para la toma de decisiones en materia de talento humano.</p>	<p><b>Administrativos</b> Requerimiento de recursos para el desarrollo de interfaces amigables, así como para los procesos de capacitación requeridos. <b>Normativas y metodológicas</b> Posible fortalecimiento de las herramientas normativas que se apliquen sobre el tema. <b>Políticas</b> Apoyo para la revisión de estas estrategias (TIC) en las entidades. <b>Coordinación interinstitucional</b> Entre los actores del sector público para hacer una revisión coordinada de los lineamientos impartidos por el DAFP. <b>Tecnológicas y de comunicaciones</b> En cuanto al uso de TIC para la aplicación del modelo de hoja de vida.</p>	<p><b>Ejecutores</b> UDP: ejecutores de la implementación de la política para la identificación de los aspectos clave. <b>Apoyo</b> DAFP: rol de coordinación en cuanto a la implementación del manejo de esta acción. Ministerio de las TIC: asesoría en la aplicación digital del modelo. <b>Beneficiarios</b> Organizaciones públicas: en cuanto a que tendrán procesos más ágiles. UDP: en cuanto a que tendrán información completa sobre su fuerza laboral.</p>	<p>No requiere modificación en leyes ni decretos. Es competencia del DAFP el diseño, la implementación, la dirección y la administración del Sigep. Esto requiere expedición de actos administrativos que orienten, establezcan fases y den instrucciones a las entidades para el proceso de implementación, además de capacitación y soporte técnico. La compatibilidad entre diversos sistemas es un tema que requiere soporte y acompañamiento a cada entidad, además de recursos para los desarrollos de <i>software</i> que sean del caso. Por consiguiente, en caso de masificar esta propuesta a todas las entidades será necesario el incremento de las partidas presupuestales destinadas a la implementación de dichos programas.</p>

Mediano plazo (de uno a tres años) Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Gratton <i>et al.</i> (1999), se centran en consolidar la estrategia que les permita a las organizaciones y las personas ser efectivas a futuro. Se espera que estas recomendaciones puedan ser implementadas en un lapso de entre un año y tres años.							
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema./porqué se menciona en el documento/evidencia	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de actores	Factibilidad normativa
15	Una fuerza de trabajo que responda a las necesidades de la organización y del Estado colombiano, en cantidad y calidad.	No se tiene información consolidada sobre el total de personas que trabajan en el sector público.	Creación de una aplicación electrónica con información de <i>CTH</i> para directivos y quienes deban tomar decisiones, y para el personal de las unidades de personal. Esta aplicación debe estar instalada en los computadores de cargos clave identificados por el <i>DAFP</i> y debe estar atada a una capacitación virtual sobre su uso para dichos cargos, obligatoria para la posesión o el periodo de prueba. La aplicación proporcionará <i>diariamente</i> información con indicadores líderes de empleo público para cada organización (y sus directivos) en tiempo real (evolución y cambio en empleados de planta, provisionales y contratistas).	Esta recomendación es pertinente a raíz del documento de la <i>oced</i> , (2003) en la que se manifiesta la necesidad de un sistema que soporte la efectiva planeación del recurso humano. En la página 49 de dicho documento se lee: “[...] The development of a central workforce database is a welcome and essential step towards a more sophisticated system of workforce planning which will support the government’s search for efficiency in the management of the workforce, both individual organisations on a whole-of-government basis. Once the central database on staff numbers is fully in place, additional steps	<b>Administrativas</b> Definir las instancias y competencias para asegurar el uso permanente de la aplicación por parte de las entidades públicas y sus directivas. <b>Normativas y metodológicas</b> Identificar los requerimientos para crear incentivos que aseguren el uso del sistema por parte de todas las entidades. <b>Políticas</b> Generar apoyos y voluntades que aseguren el fortalecimiento del sistema de información y su uso por parte de quienes deben tomar decisiones. <b>Financieras y presupuestales</b> En cuanto requiera recursos para llevar a	<b>Ejecutores</b> <i>DAFP</i> : identifica los puestos clave que tendrán la aplicación, así como su contenido. <i>UDF</i> , y servidores públicos: ejecutores de acciones efectivas para mantener el sistema de información actualizado. <b>Apoyo</b> Entidades públicas: apoyo para contar con información actualizada en tiempo real. Ministerio de las <i>TIC</i> : asesoría para el diseño de la aplicación. <b>Beneficiarios</b> Alta Dirección, y órganos de control. <b>Posibles opositores</b> Servidores públicos: en cuanto implique mayor tiempo de trabajo para alimentar la plataforma.	Ya que se trata de una aplicación vinculada al <i>Sigep</i> , se reitera que no requiere modificación en leyes ni decretos. Es competencia del <i>DAFP</i> el diseño, la implementación, la dirección y la administración del <i>Sigep</i> . Esto requiere expedición de actos administrativos que orienten, establezcan fases y den instrucciones a las entidades para el proceso de implementación, además de capacitación y soporte técnico. La compatibilidad entre diversos sistemas es un tema que requiere soporte y acompañamiento a cada entidad, además de recursos para el desarrollo de los <i>software</i> que sean del caso. Esto último implica un proceso de acompañamiento por

<p>vacantes y procesos de contratación abiertos o pendientes, necesidades de las áreas misionales y de apoyo, motivación y satisfacción laboral, etc.).</p>	<p>will need to be taken to develop strategic workforce planning, moving incrementally as better tools are put in place. The DAFP's new public-service planning and management tool, Sigepl (Sistema de Información y Gestión del Empleo Público) is one example of these tools". También se observa como una práctica usual en procesos de reformas de gestión del talento humano internacionales, con el fin de generar información confiable que facilite la planeación y acción de la GTH (EGOB, 2014, p. 581). Existe convergencia en identificar la falta de información sistemática y confiable como uno de los grandes limitantes para la toma de decisiones en materia de talento humano.</p>	<p>cabo las adecuaciones tecnológicas (Internet), equipos y capacitación de personal. <b>Coordinación interinstitucional</b> Que los actores del sector público visibilicen y posibiliten el mayor uso la aplicación por parte de las entidades. Establecimiento de relaciones con el Ministerio de las TIC para que asesore el diseño de la aplicación. <b>Tecnológicas y de comunicaciones</b> Fortalecimiento y expansión del uso de la aplicación de manera permanente para quienes deben tomar las decisiones.</p>	<p>parte del Ministerio de Hacienda para ratificar la viabilidad financiera del <i>software</i>.</p>
---	--	---	--

Mediano plazo (de uno a tres años) Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Gratton <i>et al.</i> (1999), se centran en consolidar la estrategia que les permita a las organizaciones y las personas ser efectivas a futuro. Se espera que estas recomendaciones puedan ser implementadas en un lapso de entre un año y tres años.							
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de actores	Factibilidad normativa
16	Una fuerza de trabajo que responda a las necesidades de la organización y del Estado colombiano, en cantidad y calidad.	Debilidad organizacional para la planeación estratégica del talento humano en las entidades. Se percibe una valoración negativa del servidor público que podría tener efectos sobre los resultados de la organización.	Visibilizar el tema de la GTH en el sector público a nivel regional, creando lineamientos y sensibilización desde el DAFP para su inclusión en los planes de Desarrollo regionales y locales.	Esta recomendación obedece al documento de la OECD (2013) sobre Colombia, en el que se muestran los retos para el manejo del talento humano a nivel regional (p. 249 Sub-national capacity issues: HRM and e-government from a MLG perspective - Addressing disparities in Human Resource Management capacity at the sub-national level). Asimismo, en el Primer Informe, capítulo 5 (COB, 2014), se habla de la necesidad de identificar las necesidades y particularidades de las regiones en la definición de una gestión estratégica. A partir de los últimos dos gobiernos se hacen referencias a temas de talento humano, aunque se sugiere más especificidad para el	<b>Normativas y metodológicas</b> Identificar instancias y procesos para asegurar la inclusión de la GTH en los planes territoriales de desarrollo. <b>Políticas</b> Levantamiento de apoyos políticos en las regiones para visibilizar la GTH a nivel territorial <b>Financieras y presupuestales</b> En cuanto se asocien nuevos recursos al fortalecimiento de la GTH en las entidades públicas territoriales. <b>Coordinación interinstitucional</b> En cuanto a las entidades encargadas de construir la nueva propuesta del Plan de Desarrollo Territorial 2015-2018.	<b>Ejecutores</b> Gobiernos locales, oficinas planeación departamentales y municipales; ejecutores en la construcción de los planes departamentales y municipales de desarrollo <b>Apoyo</b> DAFP: apoyo para la construcción de estos documentos Sector académico regional: apoyo técnico en la construcción de las propuestas MinTrabajo: apoyo en la definición de lineamientos territoriales <b>Beneficiarios</b> UDP, servidores a nivel regional: beneficiarios en cuanto a la visibilización de la importancia de la GTH en las entidades.	Si la idea es hacer de la GTH una política de Estado es necesario que se realice una modificación a la ley orgánica del plan nacional de desarrollo, pues esta menciona su elaboración mas no institucionaliza una serie de temas que deben ser incluidos en cada plan de desarrollo de los gobiernos de turno. Esto aplica tanto a nivel nacional como para las entidades territoriales.

				<p>establecimiento de políticas de largo plazo. Esta recomendación nace a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en el que se habla del compromiso del gobierno nacional con la formación del capital humano (p. 347, 3. "Formación de Capital humano [...] Una educación de calidad requiere entonces formar Ciudadanos con valores éticos, respetuosos de lo público, que ejerzan los derechos humanos, cumplan sus deberes sociales y convivan en paz, e implica ofrecer una educación que genere oportunidades legítimas de progreso y prosperidad, que sea competitiva, que contribuya a cerrar las brechas de inequidad, centrada en la institución educativa, que permita y comprometa la participación de toda la sociedad en un contexto diverso, multiétnico y pluricultural").</p>	<p><b>Estructura organizacional</b> En cuanto se asignen nuevas competencias y funciones a las entidades territoriales en el desarrollo de la política de GTH.</p>		
--	--	--	--	--	--	--	--

Mediano plazo (de uno a tres años) Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Gratton <i>et al.</i> (1999), se centran en consolidar la estrategia que les permita a las organizaciones y las personas ser efectivas a futuro. Se espera que estas recomendaciones puedan ser implementadas en un lapso de entre un año y tres años.							
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de actores	Facilidad normativa
17	Una fuerza de trabajo que responda a las necesidades de la organización y del Estado colombiano, en cantidad y calidad.	Debilidad organizacional para la planeación estratégica del talento humano en las entidades. Limitaciones en la planeación afectan un diseño racional de la planta.	Creación de una unidad de trabajo ( <i>task force</i> ) de planeación del empleo dentro de las unidades de personal. Dadas las restricciones de personal y la evidencia sobre sus capacidades técnicas, se sugiere: (1) desarrollar en conjunto con el DAFP un programa de <i>capacitación virtual</i> a nivel nacional, en conjunto con la ESAP, para la formación de los servidores de las	Esta recomendación obedece al documento de la OECD (2013) sobre Colombia, en el que se dice explícitamente: "However, it is of critical importance to improve their skills and competences on formulating and implementing training policies. These areas should be part of the discussions on budget and HR needs and therefore of the works	Esta dificultad se internaliza en las entidades debido a que solo el 33% de ellas identifica el talento humano como elemento relevante de la planeación estratégica. Adicionalmente, ninguna organización de las analizadas ubica a la UDP en el nivel directivo.	<b>Ejecutores</b> DAFP: ejecutor en el diseño de los lineamientos para este proceso en las UDP. UDP: ejecutoras en el cambio de su rol en las entidades. ESAP: ejecutora respecto a los programas de capacitación que se diseñen. <b>Apoyo</b> Alta Dirección, Oficina de Planeación, Secretaría General:	No implica cambios normativos. Se requiere definir funciones específicas al grupo de trabajo que se propone. Además, la creación de grupos de trabajo se encuentra regulada y requiere un mínimo de 4 funcionarios, se realiza mediante acto administrativo de la cabeza de la entidad. Si se requiere la creación de empleos se debe realizar un estudio de

		<p>unidades de personal, sobre la planeación del empleo y la utilización del Sigep. 2) Esta capacitación puede enfocarse especialmente en los servidores encargados del cargue de información en el Sigep, quienes se encargarían de actualizar permanentemente la información del Sigep que alimentaría la aplicación digital para directivos y quienes deban tomar decisiones, ilustrada previamente.</p>	<p>on improving public management and administration. Their role should move from mainly operational (payroll and administration) to a more strategic one (planning the strategies to meet current and future skills and competences needs) [...]” (p. 253). En cuanto al rol de los directivos y la autonomía de las entidades, dice: “[...] Managers also need to be given more control over job profiles, within a flexible overall framework, so that they can determine the accountabilities, performance expectations and required competencies of their staff. The replacement of post description manuals with a system of job profiling, as recommended, could be a major advance [...]”. Esto también es mencionado en el Primer Informe construido por el proyecto (EGOB, 2014, p. 556).</p>	<p><b>Financieras y presupuestales</b> En cuanto a los nuevos costos asociados con este nuevo rol. <b>Coordinación interinstitucional</b> Entre los actores del sector público, el DAFP y la ESAP. <b>Estructura organizacional</b> En cuanto implique nuevo personal destinado a la UDP.</p>	<p>apoyo para la implementación de estos cambios a nivel organizacional <b>Beneficiarios</b> Directivos y UDP. <b>Posibles opositores</b> Oficinas encargadas de estas funciones actualmente: por el cambio en el <i>statu quo</i>.</p>	<p>rediseño, con todos los requerimientos que este exige. La capacitación es función de la ESAP y el diseño, la implementación, la dirección y la administración del Sigep corresponde al DAFP. Por tanto, los procesos de capacitación de los funcionarios no requieren de modificaciones a las normas, aunque sí un impulso presupuestal para el montaje, la administración y el mantenimiento de la plataforma de capacitación virtual de los funcionarios encargados del Sigep.</p>
--	--	---	---	---	---	---

Mediano plazo (de uno a tres años) Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Grattan <i>et al.</i> (1999), se centran en consolidar la estrategia que les permita a las organizaciones y las personas ser efectivas a futuro. Se espera que estas recomendaciones puedan ser implementadas en un lapso de entre un año y tres años.							
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de actores	Factibilidad normativa
				<p>en el que se argumenta un nuevo rol para la UDP en las organizaciones públicas acompañado de un fortalecimiento del Sigep como herramienta del seguimiento en tiempo real de la fuerza laboral del Estado.</p> <p>En Colombia, las organizaciones no ubican a la UDP en el nivel directivo. Adicionalmente, las unidades de personal cuentan con diferentes niveles de capacidad técnica. Lo anterior puede llevar a que los lineamientos no se cumplan y no se dé un buen uso a los instrumentos. Esto se intensifica debido a que la comunicación interna y externa de las unidades de personal presentan dificultades.</p>			

18	Una fuerza de trabajo que responda a las necesidades de la organización y del Estado colombiano, en cantidad y calidad.	El modelo actual de planeación del trabajo no facilita la gestión del empleo público. Debilidad organizacional para la planeación estratégica del talento humano en las entidades. Baja movilidad de servidores de carrera en las organizaciones.	A partir de los avances en el levantamiento de información sobre simplificación de manuales de funciones y competencias, diseñar un plan de acción para fortalecer la aplicación del modelo de competencias que lleva cierto tiempo, incluyendo: (1) estudio de factibilidad legal de rotación laboral del sector público colombiano (intra e interorganizacional, geográfica y por niveles de gobierno); (2) diseñar un modelo que permita realizar cambios de funciones cada cierto periodo, por ejemplo, dentro de las mismas	La comunicación interna es débil y tiene problemas de institucionalidad, ya que no es vista como un tema relevante. Por otro lado, la comunicación entre las unidades de personal y el DAFP no presenta la fluidez necesaria para garantizar una buena implementación de las políticas.	<p><b>Administrativas</b></p> <p>En cuanto a la determinación de los procesos y encargados de la actualización de los cuadros funcionales y la definición de perfiles.</p> <p><b>Normativas y metodológicas</b></p> <p>Revisar la existencia de requerimientos legales para adoptar la nueva gestión de acuerdo con lo investigado previamente por el DAFP. Cambios en la normatividad referente a la movilidad intra e interorganizacional.</p> <p><b>Políticas</b></p> <p>En cuanto al apoyo en la implementación de estos procesos en las</p>	<p><b>Ejecutores</b></p> <p>DAFP: lidera el proceso de simplificación de manuales y competencias.</p> <p>MinHacienda: ejecutor para la asignación de recursos necesarios para la implementación de este nuevo modelo.</p> <p>ESAF, universidades y asociaciones profesionales: ejecutores para el acompañamiento académico al proceso de definición de cuadros y perfiles.</p> <p>UNP y oficinas de Planeación: ejecutoras en la construcción de cuadros funcionales y perfiles por competencia dentro de las organizaciones.</p>	La movilidad laboral en el sector público se ha pensado a partir del desarrollo de la figura de cuadros funcionales; es necesario que se desarrollen los decretos reglamentarios que permitan la creación de agrupaciones de empleos semejantes en la naturaleza general de sus funciones, sus
----	---	---	--	---	--	---	--

Mediano plazo (de uno a tres años) Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Gratton <i>et al.</i> (1999), se centran en consolidar la estrategia que les permita a las organizaciones y las personas ser efectivas a futuro. Se espera que estas recomendaciones puedan ser implementadas en un lapso de entre un año y tres años.							
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de actores	Facilidad normativa
			<p>unidades cada tres años; (3) crear un programa para que los servidores con amplia experiencia puedan pasar a funciones operativas evitando el desgaste y creando un esquema de crecimiento organizacional horizontal.</p>	<p>2.3.2 Primer Informe construido por el proyecto. La movilidad interorganizacional no ha podido ser desarrollada en Colombia debido a que los cuadros funcionales no están generalizados en todas las entidades. El 36,4% de los JTH señala que los servidores de carrera tienen dificultades para ascender o crecer en su entidad. Respecto a la movilidad, el 52% de los JTH considera que la rotación de su personal en las entidades públicas es baja. La figura del encargo, como una aproximación de movilidad, solo representa el 0,4% de todos los puestos de la administración pública.</p>	<p>entidades del sector e internamente en cada organización pública. <b>Financieras y presupuestales</b> En cuanto a los costos que generen estos cambios en la gestión. <b>Coordinación interinstitucional</b> Entre los actores del sector de la función pública para la definición de los cuadros funcionales y perfiles en las entidades. <b>Estructura organizacional</b> Adaptación de las formas organizacionales y el diseño de puestos al nuevo modelo.</p>	<p><b>Apoyo</b> Alta Dirección, Alto Gobierno: apoyo para la implementación de este tipo de procesos en las organizaciones <b>Posibles opositores</b> Sindicatos: en cuanto amenaza el <i>statu quo</i>. Servidores presentes y futuros afectados por el cambio de modelo.</p>	<p>responsabilidades y que requieren conocimientos o competencias comunes para optimizar la GTH, mejorar acceso, ascenso, retribución, capacitación, en uno o varios organismos. Se requiere la expedición de un Decreto que regule el sistema. Una vez regulado el marco de los cuadros funcionales, las entidades públicas lideradas por el DAFP podrán realizar programas para la movilidad del personal entre entidades y en estas.</p>

19	Encontrar, vincular y retener los mejores talentos.	Demoras en los procesos de atracción y selección de los servidores de carrera.	Crear como parte del Sigep, y en conjunto con la CNSC, un módulo para aspirantes y una <i>aplicación para dispositivos electrónicos</i> con una bolsa de empleo virtual para el sector público, que le permita al aspirante acceder a convocatorias, conocer resultados de evaluaciones y procesos previos y futuros en todo el país y en todos los sectores.	Adicionalmente, en los grupos focales de ministros, viceministros y secretarios generales, estos convergen en afirmar que los procesos de ascenso en su forma actual terminan premiando a servidores de bajo desempeño	<p><b>Administrativas</b>                  Requiere nuevos procesos y cargos (personal que maneje esta bolsa de empleo virtual).  <b>Políticas</b>                  Seguir los lineamientos de la política de Gobierno en Línea – transparencia.  <b>Financieras y presupuestales</b>                  Recursos para la estructuración y el sostenimiento de esta bolsa de empleo (<i>software, hardware, estructuras y personal de plataforma virtual</i>).  <b>Coordinación interinstitucional</b>                  Ministerio de las TIC junto con la entidad del sector de la función pública que la administre.</p>	<p><b>Ejecutores</b>                  MinTIC, DAFP, CNSC, UDP y dirección de TIC en las organizaciones: ejecutores en la creación de esta bolsa de empleo virtual.                  MinTrabajo: ejecutor en el acompañamiento a través de los centros de empleo.  <b>Apoyo</b>                  Alto Gobierno, Presidencia de la República: apoyo político para la creación de esta bolsa de empleo público.                  Veedurías ciudadanas: apoyo para que los procesos de reclutamiento y selección ligados a esta bolsa virtual sean transparentes.  <b>Beneficiarios</b>                  Aspirantes a puestos en el sector público</p>	No requiere modificaciones constitucionales ni legales. Se deben realizar algunas modificaciones a los decretos reglamentarios en caso de querer modificar aspectos puntuales para realizar integraciones o ampliaciones al Sigep y vincularlo al servicio público de empleo del Sena. De igual manera, deberán realizarse procesos de estandarización en el manejo y uso de la información que no implican cambios normativos a nivel de leyes o decretos. Es necesario un proceso de coordinación entre el DAFP, el Ministerio de Trabajo, el Sena y Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP).
----	---	--	---	--	--	--	---

Mediano plazo (de uno a tres años) Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Grattan <i>et al.</i> (1999), se centran en consolidar la estrategia que les permita a las organizaciones y las personas ser efectivas a futuro. Se espera que estas recomendaciones puedan ser implementadas en un lapso de entre un año y tres años.							
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de actores	Factibilidad normativa
				de población, cuando se comunican las vacantes disponibles (Brasil y Ecuador). También muestra cómo se están usando bolsas de empleo para manejar las hojas de vida de los aspirantes y para compartir la información entre las entidades, así como ahora se incluyen estrategias propias del sector privado como ferias laborales y programas de jóvenes talentos. En Colombia, las demoras en los procesos de selección se han debido a la gran cantidad y heterogeneidad de los puestos que se buscan proveer y la falta de una agenda común entre el DAFF y la CNSC.	Tecnológicas y de comunicaciones Uso de plataformas virtuales.	Posibles opositores Sindicatos: en cuanto a la priorización de empleados actuales a los externos. Usuarios con problemas de acceso a las TIC.	

20	<p>Encontrar, vincular y retener los mejores talentos.</p>	<p>Demoras en los procesos de atracción y selección de los servidores de carrera.</p> <p>Problemas de alineación entre el diseño de los concursos, el perfil del seleccionado y las necesidades de la entidad.</p>	<p>Teniendo en cuenta los costos y el tiempo que requiere hacer riguroso el proceso de selección de los servidores de carrera administrativa, se recomienda que la CNSC lidere el diseño y la puesta en marcha de acuerdos marco para la selección y contratación de las IES encargadas de ejecutar las pruebas de selección para la CNSC. Estos acuerdos marco pueden ayudar a ampliar la capacidad de operación de la CNSC y generar economías de escala que permitan agrupar procesos de selección por entidades similares, municipios pequeños y medianos, convocatorias muy pequeñas etc., de tal manera que se puedan ejecutar procesos masivos por universidades o asociaciones de universidades que cumplan los requisitos de idoneidad establecidos por la CNSC.</p>	<p>El grupo focal con secretarios generales converge con la información aportada en el informe para Colombia de la OECD (2013), acerca de la limitada capacidad de la CNSC para responder más rápidamente a las demandas de selección y contratación de las entidades. Las demoras en los procesos de selección se han debido, entre otras razones, a la gran cantidad y heterogeneidad de los puestos que se buscan proveer, y a la falta de una agenda común entre el DAFP y la CNSC.</p>	<p><b>Administrativas</b> Inclusión de nuevos procesos y formación del personal para aplicarlos. Se requieren competencias para el seguimiento y monitoreo. <b>Normativas y metodológicas</b> Inclusión de los nuevos mecanismos <b>Financieras y presupuestales</b> En cuanto a nuevas necesidades de personal y capacitación. <b>Coordinación interinstitucional</b> Entre los actores del sector de la función pública y las IES. <b>Estructura organizacional</b> Aumento de personal con competencias en estos tipos de selección para la CNSC, contratación con terceros. <b>Tecnológicas y de comunicaciones</b> Que faciliten la aplicación de nuevos tipos de prácticas de selección.</p>	<p><b>Ejecutores</b> DAFP y CNSC: ejecutores en cuanto al diseño de estándares para la implementación de la política. IES: ejecutores de estos acuerdos marco para los procesos de selección. UDP, secretarías generales, oficinas de planeación: ejecutoras en el levantamiento de información acerca de vacantes y tipos de competencias requeridas. <b>Beneficiarios</b> Aspirantes a puestos en el sector público. <b>Posibles opositores</b> Sindicatos: en cuanto al cambio en las prácticas CNSC: en cuanto a capacidad.</p>	<p>No requiere la modificación ni expedición de leyes o decretos, se encuentra en el marco de las funciones de la CNSC regular los procesos de selección y realizar la contratación de las IES. De otro lado, las normas de contratación le dan el marco de acción para organizar esquemas de contratación como los que se recomiendan.</p>
----	--	--	---	---	--	---	---

Mediano plazo (de uno a tres años) Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Grattan <i>et al.</i> (1999), se centran en consolidar la estrategia que les permita a las organizaciones y las personas ser efectivas a futuro. Se espera que estas recomendaciones puedan ser implementadas en un lapso de entre un año y tres años.							
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación/porqué se menciona en el documento/evidencia en el documento	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de actores	Factibilidad normativa
21	Encontrar, vincular y retener los mejores talentos.	Problemas de alineación entre el diseño de los concursos, el perfil del seleccionado y las necesidades de la entidad. Baja movilidad intra e inter-organizacional de servidores de carrera.	Definir una política de reclutamiento del sector público colombiano que les permita a las organizaciones llegar en forma más efectiva a los aspirantes y públicos objetivo claves (jóvenes y recién egresados). Esta política puede incluir las siguientes acciones: (1) ferias laborales en universidades; (2) crear un plan nacional de prácticas de servicio público para jóvenes egresados de pregrado y posgrado; (3) crear un programa de pasantías de vacaciones para estudiantes de colegios; (4) diseñar y poner en marcha un sistema de carrera para jóvenes egresados que los identifique desde su salida de la universidad y les permita movilizarse y ascender dentro del sector público (un sistema de <i>high fliers</i> ).	Esta recomendación obedece a los hallazgos en la literatura académica relacionada con la GTI, en el capítulo 5 del Primer informe (ICOB, 2014). En relación con el reclutamiento, la teoría afirma que las organizaciones deberían ser más activas reclutando el personal idóneo. Y en la revisión de prácticas gubernamentales, se encuentra que diferentes gobiernos manejan tecnologías de información para abarcar mayor cantidad de población cuando se comunican las vacantes disponibles (Brasil y Ecuador). También se ilustran prácticas de otros países que incluyen estrategias propias del sector y ascender dentro del sector público (un sistema de <i>high fliers</i> ).	<b>Administrativas</b> Creación del programa, diseñar procesos innovadores para la formación de nuevos talentos y gerentes públicos. Definir encargados de la ejecución de los programas. <b>Normativas y metodológicas</b> Creación de los nuevos programas de acuerdo con los instrumentos legales previstos para tal fin. <b>Políticas</b> Apoyo del ejecutivo central y del legislativo para la implementación de estos nuevos programas. <b>Financieras y presupuestales</b> Nuevos recursos para la estructuración del programa, sostenimiento e incentivos para los seleccionados.	<b>Ejecutores</b> DAFP, ESAP, CNSC: ejecutores en la creación de este nuevo programa para servidores públicos. DAFP: ejecutor en el acompañamiento en la proyección de los servidores participantes del programa dentro de un esquema de carrera en lo público. MinTrabajo: ejecutor en el acompañamiento a los procesos de reclutamiento y selección a través de los centros públicos de empleo. <b>Apoyo</b> Alta Dirección, Alto Gobierno y Presidencia de la República: apoyo en la consolidación de estos perfiles dentro de las organizaciones públicas. <b>Beneficiarios</b> Servidores públicos y aspirantes.	Los numerales 1 y 3 en principio no requieren modificaciones de carácter legislativo. Para la creación de nuevos programas para la atracción de jóvenes talentos de las universidades a nivel de pregrado y posgrado sería necesaria la expedición de leyes y decretos sobre esta nueva modalidad de vinculación. El Plan Nacional de Prácticas (numeral 2) implica modificaciones a la Ley 789 del 2002 para estipular el pago de remuneraciones para los practicantes en el sector público y el fortalecimiento de la figura en las entidades. Es necesaria la expedición de una ley para la creación del sistema de carrera que se propone, pues implica características propias en materia de ascenso y desvinculación.

			<p>privado para atraer talentos jóvenes, tales como ferias laborales en las universidades y planes de carrera. Actualmente en Colombia existen entidades con un alto porcentaje de sus servidores que están próximos a jubilarse. Es por esta razón que es necesario realizar planes estratégicos para llenar las vacantes. Las debilidades en contratación existentes se deben a problemas de planeación en las entidades. Adicionalmente afirman que el proceso se dificulta por la falta de actualización de los instrumentos (manuales de funciones) y las debilidades técnicas de las unidades de personal. En los grupos focales con jefes de talento humano nacionales y territoriales, ellos afirman que persisten influencias políticas en diferentes procesos, coincidiendo con lo afirmado por la oecd (2013) en su informe sobre Colombia.</p>	<p><b>Coordinación interinstitucional</b> Asegurar la adecuada implementación organizacional de estos programas. <b>Estructura organizacional</b> Definir instancias de ejecución y relación con organizaciones. <b>Tecnológicas y de comunicaciones</b> Uso de TIC para facilitar la cobertura de las poblaciones objetivo.</p>	<p><b>Posibles opositores</b> Servidores de carrera en contra de sistemas específicos. Altas Cortes: exequibidad de los regímenes especiales de carrera.</p>
--	--	--	--	--	--

Mediano plazo (de uno a tres años) Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Gratton <i>et al.</i> (1999), se centran en consolidar la estrategia que les permita a las organizaciones y las personas ser efectivas a futuro. Se espera que estas recomendaciones puedan ser implementadas en un lapso de entre un año y tres años.							
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de actores	Facilidad normativa
22	Encontrar, vincular y retener los mejores talentos.	Problemas de alineación entre el diseño de los concursos de selección, el perfil del seleccionado y las necesidades de la entidad. Limitaciones en la planeación afectan un diseño racional de la planta.	Diseñar mecanismos legales o prácticos que permitan facilitar la descentralización de pruebas de selección cualitativas que complementen el trabajo de la CNSC y les permitan a las entidades asegurar un correcto ajuste entre las competencias y los atributos del aspirante con los objetivos, cultura y valores de la organización. La creación de un módulo de aspirantes en el Sigepe puede facilitar la participación de aspirantes en diferentes convocatorias y su uso compartido por parte de diferentes entidades. Esta permitirá realizar una mejor identificación del público objetivo, una mejor comunicación a futuro al permitir cargar información para	Las debilidades en contratación existentes se deben a problemas de planeación en las entidades. Adicionalmente estas afirman que el proceso se dificulta por la falta de actualización de los instrumentos (manuales de funciones) y las debilidades técnicas de las unidades de personal.	<b>Administrativas</b> Inclusión de nuevos procesos y formación del personal para aplicarlos. Coordinación de los mecanismos en el proceso de descentralización. <b>Normativas y metodológicas</b> Inclusión de los nuevos mecanismos a la normatividad. <b>Financieras y presupuestales</b> En cuanto a nuevas necesidades de personal y capacitación. <b>Coordinación interinstitucional</b> Entre los actores del sector de la función pública y las entidades. <b>Estructura organizacional</b> aumento de personal con competencias en estos tipos de selección para la CNSC, contratación con terceros.	<b>Ejecutores</b> DAFP y CNSC: ejecutores en cuanto al diseño de estándares para la implementación de la política. Universidades. UDP, secretarías generales, oficinas de planeación: ejecutores en la construcción de cuadros funcionales por competencias y en levantamiento de información acerca de vacantes y tipos de competencias requeridas <b>Beneficiarios</b> Aspirantes a puestos en el sector público. <b>Posibles opositores</b> Sindicatos: en cuanto al cambio en prácticas. CNSC: en cuanto a capacidad.	Para la descentralización de las funciones de reclutamiento y selección serán necesarias modificaciones constitucionales, legales y reglamentarias. Están funciones se encuentran concentradas en la CNSC con el apoyo de otras entidades como las universidades o las instituciones de educación superior acreditadas. Para lograr la participación generalizada de las entidades en los procesos de selección y reclutamiento se requiere modificar las normas citadas en el cuadro de regulación actual. Respecto al desarrollo del módulo de aspirantes del Sigepe, es competencia del DAFP el diseño, la implementación, la dirección y la administración de este.

23	Encontrar, vincular y retener los mejores talentos.	Problemas de alineación entre el diseño de los concursos, el perfil del seleccionado y las necesidades de la entidad.	diferentes convocatorias, y un primer levantamiento de información sociodemográfica de los aspirantes que entran al sector.	Esta recomendación obedece al documento de la oecd (2013) sobre Colombia, en el que habla sobre el reclutamiento y la selección en el sector público. En la página 312 de dicho documento se lee: “[...] The ability of the nsc to discharge its responsibilities effectively has been hindered by the absence of a professional recruitment agency, insufficient resources, a large backlog of vacancies, over-involvement in operational matters and the significant time and resources spent dealing with legal challenges to recruitment competitions [...]”. Asimismo, en los grupos focales llevados a cabo con directivos y secretarios generales se encontró una fuerte	<b>Tecnológicas y de comunicaciones</b> Que faciliten la aplicación de nuevos tipos de prácticas de selección y se apoyen en el Sigep.	<b>Administrativas</b> Identificación del modelo organizacional y puesta en marcha de los convenios con universidades y entre universidades. <b>Normativas y metodológicas</b> Identificación de requerimientos normativos para el establecimiento del modelo. <b>Políticas</b> Levantar apoyos para recomodar funciones y darle sostenibilidad a estos acuerdos. <b>Financieras y presupuestales</b> Contar con el presupuesto necesario para que este modelo pueda cumplir sus objetivos misionales <b>Coordinación interinstitucional</b> Entre los actores del sector de la función pública con	<b>Ejecutores</b> Ministerio de Hacienda: ejecutor en la búsqueda y asignación de presupuesto para poner en marcha el modelo. <b>Apoyo</b> Presidencia de la República, Alto Gobierno, CNSC, DAFP: apoyo para la creación de este nuevo modelo. <b>Beneficiarios</b> Universidades públicas y privadas, aspirantes a cargos públicos, directivos de entidades, entidades públicas. <b>Posibles opositores</b> CNSC: en cuanto al cambio del <i>statu quo</i> . Congreso: en cuanto puede limitar los procesos de representación política y patronazgo político.	Los <i>assessment center</i> se pueden ver como un tipo de centros de empleo del sistema público de empleo, cuya especificidad consistiría en estar dirigidos al empleo público. La Ley 1636 del 2013 establece que el modelo del servicio de empleo público debe ser aplicado también al empleo público. Siendo así, se trata de reglamentar y desarrollar esta figura en el marco de las funciones de la CNSC y de la mencionada Ley 1636. Para el desarrollo de esta figura será entonces necesario la expedición de decretos que indiquen la manera como se deben desarrollar estos convenios, además de las resoluciones de la CNSC en la misma materia.
----	---	---	---	---	---	--	---	---

Mediano plazo (de uno a tres años) Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Gratton <i>et al.</i> (1999), se centran en consolidar la estrategia que les permita a las organizaciones y las personas ser efectivas a futuro. Se espera que estas recomendaciones puedan ser implementadas en un lapso de entre un año y tres años.								
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de actores	Facilidad normativa	
24	Una organización con un clima que facilite el avance de los objetivos y valores colectivos.	No está comprobada la efectividad de los estímulos que se utilizan en las organizaciones. Percepciones de inequidad entre los individuos	(1) Hacer una medición anual del clima y la cultura organizacional del sector público colombiano a todos los niveles, por ejemplo a través de la EDI del DANE. (2) A partir de la medición anual del clima y la cultura organizacional, crear	La medición del clima organizacional no se está realizando cada dos años como señala la Ley 909. En gran parte de las entidades estas evaluaciones no forman parte de la agenda de gestión del talento humano. Esta función se está realizando	desconfianza a los procedimientos actuales contratados con terceros. Adicionalmente hay una idea generalizada acerca de la limitada capacidad de la CNSC para responder más rápidamente a las demandas de selección y contratación de las entidades.	las universidades participantes. <b>Estructura organizacional</b> Adaptar los arreglos organizacionales a los roles del nuevo modelo y facilitar el flujo de información entre estas universidades y las entidades del sector público. <b>Tecnológicas y de comunicaciones</b> Uso de TIC desde el principio como mecanismo fundamental de acción del modelo.	<b>Ejecutores</b> DAFP: ejecutar en cuanto al diseño de estándares para la implementación de la política, y para la consolidación de la información para el banco de prácticas. UDP, secretarías generales, oficina de TIC: ejecutores	Esta propuesta no implica cambios normativos en la medida en que forma parte de las funciones del DAFP y es una de las funciones de las UDP, por cuanto deben realizar estas mediciones para diseñar planes y programas en cada entidad. Es necesario

	<p>que prestan servicios a las entidades.</p> <p>líneas desde el DAFP para el diseño de políticas de bienestar ajustadas al sector, el región y las características propias de la organización. 3) Se sugiere crear un banco de prácticas de bienestar para que a través del DAFP las organizaciones públicas compartan sus innovaciones, por ejemplo en la página web "Sirvo a mi país".</p>	<p>parcialmente con las Encuestas de Ambiente y Desarrollo Institucional (EDI-EDID) realizadas por el DANE. En la actualidad, el 27% de las entidades encuestadas desconoce el grado de participación de los servidores en actividades de bienestar, y solo el 18% los revisa. Adicionalmente, el 45% de las entidades encuestadas afirma que la asistencia a las actividades de bienestar es alta, aunque siempre participan las mismas personas. Dentro de las limitaciones que se encuentran actualmente en este tema están las restricciones de los órganos de control que impiden un manejo más creativo de las acciones de bienestar hacia los servidores y se les delega a las cajas de compensación. Por su parte, los jefes de talento humano afirman que la concentración en tareas operativas (nómina, vacaciones, cajas, etc.)</p>	<p><b>Políticas</b> Levantamiento de apoyo de los diversos actores para la creación del banco de prácticas. <b>Financieras y presupuestales</b> Adecuaciones físicas (Internet en casa, computadores, capacitación). <b>Coordinación interinstitucional</b> Entre los actores del sector de la función pública y en las organizaciones. <b>Tecnológicas y de comunicaciones</b> Asegurar competencia y conectividad para la adopción de estas nuevas prácticas tanto en la UDP como en las oficinas misionales.</p>	<p>en cuanto a la implementación de estas herramientas en la entidad. <b>Beneficiarios</b> Los servidores públicos. <b>Posibles opositores</b> Jefes y directivos: en cuanto a pérdida del control y las nuevas responsabilidades. UDP: en cuanto a pérdida del control.</p>	<p>valorar si se requieren mayores recursos para la implementación de la encuesta y el desarrollo de las herramientas propuestas, así como procesos de socialización de la importancia de las encuestas para el mejoramiento de las organizaciones públicas.</p>
--	---	--	---	--	--

Mediano plazo (de uno a tres años) Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Gratton <i>et al.</i> (1999), se centran en consolidar la estrategia que les permita a las organizaciones y las personas ser efectivas a futuro. Se espera que estas recomendaciones puedan ser implementadas en un lapso de entre un año y tres años.							
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de actores	Facilidad normativa
25	Una organización con un clima que facilite el avance de los objetivos y valores colectivos.	No está comprobada la efectividad de los estímulos que se utilizan en las organizaciones.	Crear un <i>ranking</i> de clima organizacional que estimule a las organizaciones a ejecutar acciones concretas para mejorar la calidad del ambiente laboral de los servidores públicos y el servicio al ciudadano.	<p>les limita las posibilidades de acción en áreas como bienestar y clima organizacional. Adicionalmente, debido a la falta de recursos, los planes de bienestar no se ejecutan de manera completa.</p> <p>La medición del clima organizacional no se está realizando cada dos años como señala la Ley 909. En gran parte de las entidades estas evaluaciones no forman parte de la agenda de gestión del talento humano. Esta función se está realizando parcialmente con las Encuestas de Ambiente y Desarrollo Institucional (EDI-EDID) realizadas por el DANE. En la actualidad, el 27% de las entidades encuestadas desconoce el grado de participación de servidores en</p>	<p>Administrativas</p> <p>Ajuste organizacional y de equipos a los nuevos arreglos organizacionales.</p> <p><b>Normativas y metodológicas</b></p> <p>En cuanto al diseño y la aplicación de lineamientos para establecer el <i>ranking</i>.</p> <p><b>Políticas</b></p> <p>Apoyo de los diversos actores para la creación del <i>ranking</i>.</p> <p><b>Financieras y presupuestales</b></p> <p>Destinar recursos necesarios para el establecimiento del <i>ranking</i>.</p>	<p><b>Ejecutores</b></p> <p>DAFP: ejecutor en cuanto al diseño de estándares para la implementación de la política, y para la consolidación del <i>ranking</i>.</p> <p>UDP, secretarías generales y oficina de TIC: ejecutoras</p>	<p>La creación de los indicadores y el <i>ranking</i> de entidades no implican modificaciones en las leyes. El sistema de indicadores para todas las entidades del Estado requeriría la expedición de actos administrativos que orienten sobre su implementación, los cuales deberán ser liderados por el DAFP en acompañamiento del DANE para el desarrollo de la metodología y demás procesos para su ejecución.</p>

	<p>Una organización con un clima que facilite el avance de los objetivos y valores colectivos.</p>	<p>No está comprobada la efectividad de los estímulos que se utilizan en las organizaciones.</p>	<p>Garantizar mediciones permanentes del clima organizacional mediante: (1) la inclusión de un módulo de clima y cultura organizacional en la Encuesta de Ambiente y Desempeño Institucional del DANE (EDI y EDID) que se haga de forma sistemática anualmente y que incluya aspectos relacionados con motivación laboral y servicio al público, satisfacción laboral, manejo del conflicto, y <i>burnout</i>, entre otros; (2) definir un procedimiento anual para medir el clima y la cultura organizacionales</p>	<p>actividades de bienestar, y solo el 18% los revisa. Adicionalmente, el 45% de las entidades encuestadas afirma que la asistencia a las actividades de bienestar es alta, aunque siempre participan las mismas personas.</p>	<p><b>Coordinación interinstitucional</b> Entre los actores del sector de la función pública con las demás organizaciones del sector público. <b>Tecnológicas y de comunicaciones</b> Asegurar las competencias y la conectividad para la adopción de estas nuevas prácticas, y garantizar los canales de comunicación.</p>	<p>en cuanto a la implementación de estas herramientas en la entidad. <b>Beneficiarios</b> Los servidores públicos. <b>Posibles opositores</b> Jefes y directivos: en cuanto a que pueden verse expuestos al compararse con otras organizaciones. UDP: por aumento en las funciones y labores.</p>	
<p>26</p>	<p>Una organización con un clima que facilite el avance de los objetivos y valores colectivos.</p>	<p>No está comprobada la efectividad de los estímulos que se utilizan en las organizaciones.</p>	<p>Esta recomendación surge de los hallazgos del Primer Informe del proyecto en su capítulo 6 (ECOB, 2014, p. 629): Documento brecha de prácticas en Colombia (estado del arte, <i>statu quo</i>, resultados de la encuesta y <i>stakeholders</i>). Actualmente, la medición del clima organizacional no se está realizando cada dos años como señala la Ley 909. En gran parte de las entidades estas evaluaciones no forman parte de la agenda de gestión del talento humano. Esta función se está realizando parcialmente con las</p>	<p>administrativas para medir el clima organizacional. Igualmente se requieren competencias para medir e interpretar el clima organizacional en las entidades. <b>Normativas y metodológicas</b> En cuanto al diseño y la aplicación de metodologías. <b>Políticas</b> Apoyo para inclusión de estas mediciones en la EDI, y para el diseño de nuevos mecanismos que permitan medir correctamente el clima organizacional.</p>	<p><b>Ejecutores</b> DAFF: ejecutor en cuanto al diseño de estándares para la implementación de la política. DANE: en cuanto a que implementa la EDI y la EDID. UDP, secretarías generales, oficina de TIC: ejecutoras en cuanto a la implementación de estas mediciones en la entidad. <b>Apoyo</b> MinTrabajo: en la implementación del diseño de estas herramientas que propicien el clima laboral.</p>	<p>No implica cambios normativos. Las entidades tienen la obligación de hacer mediciones de clima organizacional. La definición de una única herramienta si requiere un acto administrativo que la desarrolle y fije los criterios para su implementación y uso. El ajuste de las encuestas del DANE se encuentra en el marco de las funciones de esta entidad.</p>	

Mediano plazo (de uno a tres años) Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Grattan <i>et al.</i> (1999), se centran en consolidar la estrategia que les permita a las organizaciones y las personas ser efectivas a futuro. Se espera que estas recomendaciones puedan ser implementadas en un lapso de entre un año y tres años.							
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de actores	Factibilidad normativa
			en todas las entidades públicas de manera sistemática usando un mismo instrumento de medición basado en el instrumento de la EDI.	Encuestas de Ambiente y Desarrollo Institucional (EDI-EDID) realizadas por el DANE. Adicionalmente, el 27% de las entidades encuestadas desconoce el grado de participación de los servidores en actividades de bienestar, y solo el 18% los revisa.	<b>Financieras y presupuestales</b> Destinación de recursos para medir correctamente el clima organizacional. <b>Coordinación interinstitucional</b> Entre el DAFP y el DANE (quien realiza la EDI y la EDID), además de las organizaciones en las que se medirá el clima organizacional. <b>Tecnológicas y de comunicaciones</b> Desarrollo de mecanismos que permitan la medición efectiva del clima organizacional.	<b>Beneficiarios</b> Los servidores públicos. <b>Posibles opositores</b> Jefes y directivos: en cuanto a cambios en el <i>statu quo</i> . Temores a que las mediciones muestren resultados indeseados.	
27	Una organización con un clima que facilite el avance de los objetivos y valores colectivos.	No está comprobada la efectividad de los estímulos que se utilizan en las organizaciones.	Definir una política nacional para el desarrollo de ambientes de trabajo adecuados a través de prácticas como: (1) continuar con el teletrabajo y enfocarse en el seguimiento y	Esta recomendación surge de la revisión del estado del arte teórico y práctico a nivel internacional (ECOB, 2014, p. 629). La evidencia muestra que el 60% de los	<b>Administrativas</b> Ajuste organizacional y de equipos a los nuevos arreglos organizacionales. <b>Normativas y metodológicas</b> En cuanto al diseño y la aplicación de	<b>Ejecutores</b> DAFP: ejecutor en cuanto al diseño de estándares para la implementación de la política. UDP, secretarías generales y oficina de TIC: ejecutoras en cuanto a la implementación de	La aplicación de horarios flexibles y el teletrabajo ya se encuentran contemplados y el desarrollo de estas modalidades queda a discreción de los jefes de la administración en los diferentes niveles y

		<p>la implementación, (2) aplicación de horarios flexibles y (3) conformación de equipos temporales (<i>task forces</i>), (4) días de asueto. El Ministerio de Trabajo ha avanzado en algunos de estos temas, por lo que se puede diseñar una campaña de socialización en conjunto con dicha entidad.</p>	<p>encuestados no cree que los programas de bienestar incrementen el compromiso con la entidad. Adicionalmente, el 27% de las entidades encuestadas desconoce el grado de participación de servidores en actividades de bienestar, y solo el 18% los revisa.</p>	<p>lineamientos. <b>Políticas</b> Apoyo de servidores y sindicatos para la comprensión e implementación de estas políticas. <b>Financieras y presupuestales</b> Adecuaciones físicas (Internet en casa, computadores, capacitación). <b>Coordinación interinstitucional</b> Entre los actores del sector de la función pública y dentro de las organizaciones. <b>Tecnológicas y de comunicaciones</b> Asegurar competencia y conectividad para la adopción de estas nuevas prácticas tanto en la UDP como en las oficinas misionales.</p>	<p>estas herramientas en la entidad. <b>Apoyo</b> Sindicatos: en la negociación de las condiciones laborales. MinTrabajo: en la implementación del diseño de estas herramientas. <b>Beneficiarios</b> Los servidores públicos. <b>Posibles opositores</b> Jefes y directivos: en cuanto a pérdida de control. <b>Órganos internos de control</b>, UDP: en cuanto a pérdida del control.</p>	<p>sectores con base en las normas de ordenación de la jornada laboral. No requieren cambios legislativos, pero sí modificación de las plantas de personal de los diferentes organismos y entidades, determinando qué empleos corresponden a tiempo completo, a tiempo parcial y cuáles a medio tiempo. La creación de grupos de trabajo se encuentra regulada y requiere un mínimo de 4 funcionarios, y se realiza mediante acto administrativo de la cabeza de la entidad. Si se requiere crear empleos, se debe realizar un estudio de rediseño, con todos los requisitos que este exige. En caso de que el esquema de control y seguimiento de los teletrabajadores implique ampliación de la planta de personal, se deberá contar con el análisis de viabilidad financiera de Min Hacienda.</p>
--	--	---	--	--	---	--

Mediano plazo (de uno a tres años) Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Gratton <i>et al.</i> (1999), se centran en consolidar la estrategia que les permita a las organizaciones y las personas ser efectivas a futuro. Se espera que estas recomendaciones puedan ser implementadas en un lapso de entre un año y tres años.							
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de actores	Factibilidad normativa
28	Una organización con un clima que facilite el avance de los objetivos y valores colectivos.	No existe evidencia sobre la diversidad del sector público colombiano.	Diseñar una política de diversidad en el empleo público que incluya, entre otros aspectos: (1) programas de autorreconocimiento de grupos minoritarios anonimizados por entidad (grupos étnicos, género y orientación sexual, madres y padres cabeza de familia, mujeres gestantes, entre otros); (2) lineamientos desde el DAFP para el diseño de programas de bienestar dirigidos a esos nichos; (3) a partir de los programas de retén social, diseñar una estrategia de motivación e inclusión de dichos grupos que facilite el cumplimiento de la función de representatividad social del servicio público.	Esta recomendación obedece al documento de la oecd (2013) sobre Colombia, en el que se habla de que es un aspecto que necesita ser fortalecido para Colombia. En la página 309 de dicho documento se lee: “[...] At present, experience is not fully taken into account in recruiting to the career public service in Colombia. Again, this is an area where recognition of substantive merit needs to be strengthened. In many oecd countries, efforts to broaden access to the public service, improve diversity and ensure a wide pool of candidates have involved, amongst other things, reducing the reliance on academic qualifications and taking account of	<p><b>Administrativas</b> Definir las instancias encargadas de documentar, diseñar e implementar la política.</p> <p><b>Normativas y metodológicas</b> Revisar los requerimientos relacionados con el diseño de una nueva política pública sobre el tema de la diversidad.</p> <p><b>Políticas</b> Apoyo para la construcción de la política y trabajo de base con grupos minoritarios en las organizaciones públicas.</p> <p><b>Coordinación interinstitucional</b> Entre los actores del sector público para construir la política y comunicación hacia las entidades, para la implementación de esta.</p>	<p><b>Ejecutores</b> DAFP: ejecutor en el diseño de la política sobre el manejo de la diversidad en cada entidad pública, grupos minoritarios y grupos que representen masas críticas en el sector público. UDP, y oficinas de planeación: ejecutoras de la implementación de la política para el manejo de la diversidad en las entidades. <b>Apoyo</b> Alto Gobierno y ciudadanía: en cuanto a ser una iniciativa inclusiva. <b>Beneficiarios</b> Los servidores: en cuanto pertenezcan a estos grupos minoritarios.</p>	La recomendación no requiere modificación de la normativa vigente por cuanto el formato puede ser modificado directamente por el DAFP. La creación de políticas de diversidad que impliquen acciones afirmativas encaminadas a la presencia de minorías étnicas en las entidades públicas implicaría modificaciones en la ley, además de una revisión cuidadosa en cuanto a que las acciones afirmativas emprendidas no vayan en detrimento del mérito o que su excepción se encuentre justificada por condiciones sociohistóricas.

			<p>relevant experience and competencies [...]". También es consistente con lo expuesto en el capítulo 5 del Primer Informe construido por el proyecto, en el que se plantea la necesidad de definir e identificar los diferentes nodos de diversidad dentro del sector público colombiano (EGOB, 2014, pp. 555-556). De acuerdo con lo afirmado por los grupos de discusión en el nivel regional, se requiere el reconocimiento de la diversidad cultural, étnica, etc. Actualmente no se recolecta información relacionada con grupos minoritarios durante el reclutamiento. Y se afirma que el manejo de la diversidad solo se ha trabajado en materia de género.</p>	<p>Esta recomendación obedece al documento de la OECD (2013) sobre Colombia, en el que se menciona como <i>best practice</i> el caso de Estados Unidos. En la página 296 de</p>	<p>Administrativas En cuanto a los procesos que involucren la formación en competencias de planeación en gestión humana para la construcción de nuevas estrategias.</p>	<p>Ejecutores ESAP, DAFP: ejecutores en el acompañamiento y el fortalecimiento de la capacidad organizacional para diseñar y ejecutar planes anuales de</p>		<p>29 Un marco que propicie un desempeño individual y organizacional reflejado en resultados.</p> <p>Alta heterogeneidad en la implementación de los sistemas de seguimiento y evaluación.</p> <p>Crear instrumentos que alineen la Dirección con la necesidad de darle importancia a la GTH dentro de su gestión (articulando toda acción y meta con la GTH). Se sugiere: (1) establecer</p> <p>No requiere cambios normativos. El uso de herramientas y los sistemas administrativos de gestión se enmarcan en las funciones del DAFP. Las UDP están obligadas a elaborar los planes y</p>
--	--	--	---	---	---	---	--	--

Mediano plazo (de uno a tres años) Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Gratton <i>et al.</i> (1999), se centran en consolidar la estrategia que les permita a las organizaciones y las personas ser efectivas a futuro. Se espera que estas recomendaciones puedan ser implementadas en un lapso de entre un año y tres años.							
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de actores	Facilidad normativa
			<p>como función obligatoria de cada Unidad de Personal la presentación del Plan Estratégico Anual al directivo de la entidad, que incluya actividades en cada una de las áreas de este modelo y que esté atado al sistema de indicadores líderes que se reportan a la dirección desde el Sigep a través de la aplicación digital propuesta previamente; (2) atar la evaluación de calidad de la entidad a los acuerdos de gestión de los directivos de cada entidad; (3) usar metodologías de BPM (Business Process Management) para la planeación estratégica de la GTH y que sirva como mecanismo para la correcta elaboración del Plan de Vacantes.</p>	<p>dicho documento se lee: "[...] Activities and outcomes of the system are assessed though documented evidence of a Strategic Human Capital Plan, which includes human capital goals, objectives and strategies, a workforce plan and performance measures and milestones. Organisations are required to submit their strategic Human Capital Plan to the Office of Personnel Management annually [...]". Esto también se menciona en el Primer informe construido por el proyecto, capítulo 5, (ecob, pp. 556-565, 573 y 593). Actualmente, solo el 33% de las entidades cabeza de sector identifica el talento humano como elemento relevante de la</p>	<p><b>Normativas y metodológicas</b> En cuanto a los instrumentos normativos se requieren para implementar el nuevo Plan Anual. <b>Políticas</b> En cuanto al apoyo que se dé para la implementación de la planeación estratégica, y de este Plan Anual en entidades y el sector de la función pública. <b>Financieras y presupuestales</b> En cuanto a las necesidades de recursos para fortalecer las oficinas de talento humano y generar capacidades entre los servidores. <b>Coordinación interinstitucional</b> Entre el DAFF, la ESAP y las entidades, para</p>	<p>acción del talento humano. Oficinas de planeación, Secretaría General, UDP: ejecutoras en la implementación del Plan Anual de Capacitación. <b>Apoyo</b> Alta dirección: apoyo para la implementación y el seguimiento en la ejecución del Plan Anual de Acción de Talento Humano. <b>Beneficiarios</b> Los servidores públicos y la UDP: en cuanto a la construcción del Plan Anual de la entidad. <b>Posibles opositores</b> UDP: en cuanto a que asume nuevas responsabilidades.</p>	<p>la definición de políticas de talento humano. Se requiere de actos administrativos (circulares, cartillas) que orienten sobre el contenido y alcance de estos, además de generación de capacidad institucional para realizar estas tareas. La evaluación de los sistemas de calidad es realizada por las entidades de acuerdo con los componentes y requisitos de los mismos sistemas. El DAFF es el responsable de establecer lineamientos en estos temas para el sector público. Por tanto, no se requerirán modificaciones a la normatividad para el impulso de las propuestas 1 y 3, por cuanto ya se encuentran contemplados en la ley.</p>

			<p>planeación estratégica. Ninguna organización de las analizadas ubica a la UDP en el nivel directivo. Las unidades de personal cuentan con diferentes niveles de capacidad técnica. Lo anterior puede llevar a que los lineamientos no se cumplan y no se dé un buen uso a los instrumentos. La comunicación interna y externa de las unidades de personal presenta dificultades. La comunicación interna es débil y tiene problemas de institucionalidad, ya que no es vista como un tema relevante. Por otro lado, la comunicación entre las unidades de personal y el DAFP no presenta la fluidez necesaria para garantizar una buena implementación de las políticas. En los últimos años se ha desarrollado la herramienta del portal web “Sirvo a mi país”, que busca disminuir la distancia existente actualmente entre las entidades.</p>	<p>desarrollar la estrategia de fortalecimiento institucional a lo largo del sector público y las organizaciones.</p>		
--	--	--	---	---	--	--

Mediano plazo (de uno a tres años) Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Grattan <i>et al.</i> (1999), se centran en consolidar la estrategia que les permita a las organizaciones y las personas ser efectivas a futuro. Se espera que estas recomendaciones puedan ser implementadas en un lapso de entre un año y tres años.							
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de actores	Factibilidad normativa
30	Un marco que propicie un desempeño individual y organizacional reflejado en resultados.	Los procesos de evaluación del desempeño laboral no se alinean fácilmente con la gestión estratégica de las organizaciones.	Definir una política para el Estado colombiano sobre incentivos monetarios y no monetarios para servidores y organizaciones, que incluya estímulos a nivel grupal y organizacional atados a resultados, por medio de: (1) una cartilla con lineamientos generales para el diseño de un plan de incentivos monetarios; (2) en la página web "Sirvo a mi país", crear un micrositio en el que los jefes y servidores de las organizaciones públicas puedan compartir sus actividades de bienestar; (3) crear un concurso interno por entidades para que los servidores participen con ideas de incentivos y estímulos acordes con sus necesidades y preferencias.	Esta recomendación es consecuente con la evidencia revisada en el Capítulo 1 de este libro a partir del estudio realizado por el Banco Mundial (2010) sobre incentivos no monetarios para entender cómo operan los sistemas de incentivos existentes para los servidores públicos (EcoB, 2014, p. 20). A su vez, esto se menciona en el Primer informe, capítulo 5, en el que Bowen (2000) habla de recompensas intrínsecas y extrínsecas (p. 542). También por los hallazgos en la revisión de la literatura académica relacionada con la GTM, en la que Roberts (2009) dice que se deben otorgar estos beneficios a los empleados (EcoB, 2014, p. 543).	<b>Administrativas</b> En cuanto a la identificación de las instancias encargadas de revisar los cargos susceptibles de recibir un determinado incentivo. Definir un modelo de capacitación sobre estas herramientas por cuanto vuelve más complejo el proceso de compensación. También, en cuanto a la implementación de nuevas prácticas para el bienestar individual en cada organización y a lo largo del sector público. <b>Normativas y metodológicas</b> Revisión de requerimientos legales para la adopción de estas prácticas. <b>Políticas</b> Obtener apoyo del Ejecutivo y las organizaciones públicas para sacar adelante este proceso.	<b>Ejecutores</b> El DAFF, MinHacienda, y la DNP son ejecutores en el diseño y la definición de lineamientos de la política. Organizaciones públicas, UDP y secretarías generales: ejecutoras encargadas del diseño y la implementación de esta política. <b>Apoyo</b> Alta Dirección, Alto Gobierno: apoyo para la implementación de la política en las organizaciones. <b>Posibles opositores</b> Ministerio de Hacienda: en cuanto a los costos que implique la aplicación de esta política de incentivos. Los servidores públicos: por cambio en los esquemas de evaluación.	Esta propuesta no implica la realización de cambios en las leyes o los decretos por cuanto ya se encuentran contemplados en la normatividad actual. En caso de que los recursos disponibles por parte de las entidades del nivel central y territorial no sean suficientes, se requerirá negociar directamente los incrementos presupuestales necesarios dependiendo de la entidad que solicite este incremento para la realización de los concursos y la alimentación de la página web.

			<p>Asimismo Klingner (2012) dice que el organismo central responsable de la GTH puede implementar diversas estrategias que promuevan el ambiente de mejoramiento, sugiriendo así esquemas de incentivos que lleven a las entidades a competir por alcanzar cierto grado de innovación, o permitir la comparación y transferencia de buenas prácticas entre las mismas entidades, destacando aquellas que cuenten con sistemas sólidos de gestión del talento humano (ECOB, 2014, p. 60). A su vez, el documento de la OECB (2013) explica en la página 335 que se debe lograr una adecuada combinación de incentivos pecuniarios y no pecuniarios que de forma contingente identifique personal, cargos y actividades en los que cada tipo de incentivo opere de la mejor manera.</p>	<p><b>Financieras y presupuestales</b> En cuanto a los costos que genere esta nueva política de incentivos. También, para adecuaciones físicas (reformas físicas, mobiliario, equipos de cómputo). <b>Coordinación interinstitucional</b> Entre los actores del sector de la función pública para la definición del nuevo marco de acción. <b>Tecnológicas y de comunicaciones</b> Uso de tecnologías para brindar bienestar e interactuar en la organización.</p>	<p><b>Seguimiento</b> Por parte de la ciudadanía, los medios de comunicación y los organismos de control.</p>
--	--	--	---	--	---

Mediano plazo (de uno a tres años) Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Gratton <i>et al.</i> (1999), se centran en consolidar la estrategia que les permita a las organizaciones y las personas ser efectivas a futuro. Se espera que estas recomendaciones puedan ser implementadas en un lapso de entre un año y tres años.							
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de actores	Facilidad normativa
31	Un marco que propicie un desempeño individual y organizacional reflejado en resultados.	Los procesos de evaluación del desempeño laboral no se alinean. Alta heterogeneidad en la implementación de los sistemas de seguimiento y evaluación.	Diseñar una estrategia de sensibilización sobre la evaluación del desempeño entre directivos y jefes encargados de evaluar, que incluya: (1) la inducción virtual propuesta previamente, que debe incluir un módulo especial sobre evaluación del desempeño que vaya más allá de aspectos técnicos y se enfoque en la utilidad para el directivo de hacer una evaluación del desempeño sólida y basada en evidencia, con cumplimiento del debido proceso; (2) diseñar una aplicación que lleve al evaluador a través de todo el proceso a lo largo del año, lo eduque y le informe de alertas sobre los procedimientos y el debido proceso para la	Esta recomendación obedece al documento de la OECD (2013) sobre Colombia, en el que se define que en un modelo de gestión por competencias se debe hacer esta alineación entre objetivos individuales y organizacionales: "Strategic workforce planning: As noted in a recent OECD report (OECD, 2012a) strategic workforce planning is a dynamic process that ensures that an organization has the right people with the right skills in the right place at the right time to deliver short and long-term organisational objectives. Sound workforce planning identifies mission-critical occupations and the essential competencies to	Administrativas Definir las instancias encargadas del rediseño y la puesta en marcha de las nuevas metodologías de evaluación. <b>Normativas y metodológicas</b> Identificar requerimientos legales para la adopción de una nueva estrategia. <b>Políticas</b> Obtener apoyo de las diferentes instancias políticas para la aprobación de los cambios, y desarrollar una estrategia en las organizaciones con los servidores. <b>Financieras y presupuestales</b> Según el impacto presupuestal que implique la aplicación de dicha estrategia a lo largo y en ancho del Estado y en cada entidad.	<b>Ejecutores</b> DAFP y CNSC: ejecutores en cuanto al diseño de una nueva estrategia de evaluación que efectivamente garantice una gestión del desempeño que facilite el alcance de los objetivos organizacionales Minhacienda: ejecutor en la búsqueda y asignación de recursos para atraer incentivos económicos al desempeño. ESAP: ejecutora en el diseño de estrategias para la evaluación y retroalimentación efectiva. UDP: ejecutora encargada de asegurar la alineación de una estrategia efectiva de evaluación con estímulos y procesos de desarrollo profesional y organizacional.	No requiere modificaciones constitucionales ni legales. Se deben de realizar algunas modificaciones a los decretos reglamentarios en caso de querer modificar aspectos puntuales para realizar integraciones o ampliaciones al Sigep. Es preciso tener en cuenta que cada entidad es la que define su modelo de evaluación, por lo cual el diseño de programas o aplicativos debe considerar esta situación. En caso de querer implementar un único modelo, si se requirieran modificaciones normativas. La capacitación sobre el tema es parte de las competencias de la ESAP y el DAFP.

			<p>evaluación, y le ayude a ejecutar la evaluación haciéndola compatible con el Sigep para el cargue directo a la base de datos y el sistema de indicadores líderes; 3) incluir los indicadores de avance de evaluación dentro de los indicadores líderes de la GTH, incluir alertas, retrasos en procesos de evaluación y grado de avance de la organización/unidad en el proceso anual; 4) el acuerdo de gestión en cargos gerenciales podría incluir, por ejemplo, el alcance de metas parciales que involucren la evaluación del desempeño de sus colaboradores como un indicador clave dentro del acuerdo de gestión del directivo.</p>	<p>meet organizational goals while detecting competency gaps [...] (p. 293). A su vez, esta recomendación proviene de la investigación realizada por este proyecto, la cual ha sido recogida en el Primer informe presentado (scob, 2014, p. 551). En los grupos focales nacionales y territoriales se percibe falta de compromiso de los jefes con el proceso de evaluación; asimismo, las presiones a las cuales están expuestos se constituyen en un obstáculo para el correcto desarrollo de las evaluaciones.</p>	<p><b>Coordinación interinstitucional</b> Entre los actores del sector función pública para el diseño coordinado y la implementación de una nueva estrategia de evaluación.</p>	<p>Oficinas de planeación, control interno; ejecutores de la nueva estrategia de evaluación del desempeño y formación que alinee los objetivos individuales con los de las organizaciones Academia y agencias privadas de evaluación; posibles ejecutores de mecanismos externos de evaluación. <b>Posibles opositores</b> Sindicatos, servidores públicos y encargados de evaluar: opositores en cuanto al cambio del <i>statu quo</i> actual y nuevas responsabilidades dentro del proceso de evaluación (jefes). Actores políticos: opositos a la evaluación efectiva de los servidores públicos.</p>	
32	Un marco que propicie un desempeño individual y organizacional reflejado en resultados.	Se observa disparidad en el seguimiento a la GTH en la entidad.	<p>Crear dentro del Sigep un módulo de Indicadores de gestión de las unidades de personal que facilite hacer un seguimiento global a la GTH en las entidades en cada</p>	<p>Esta recomendación obedece al documento de la oecd (2013) sobre Colombia, en el que se habla de <i>rankings</i> para mejorar el rendimiento de las entidades: "Incentives to</p>	<p><b>Administrativas</b> En cuanto a los procesos para definir el sistema de indicadores, garantizar su seguimiento y atarlo a un sistema de estímulos por equipos</p>	<p><b>Ejecutores</b> DAFP: ejecutor del diseño del sistema de seguimiento con apoyo del sector académico. UDP, Oficina de Planeación: encargadas de recolectar</p>	<p>No requiere modificación en leyes ni decretos. Es competencia del DAFP el diseño, la implementación y la administración del Sigep. Esto requiere expedición</p>

Mediano plazo (de uno a tres años) Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Gratton <i>et al.</i> (1999), se centran en consolidar la estrategia que les permita a las organizaciones y las personas ser efectivas a futuro. Se espera que estas recomendaciones puedan ser implementadas en un lapso de entre un año y tres años.							
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de actores	Factibilidad normativa
			<p>una de las áreas de la GETH, y que cree los incentivos adecuados para que las organizaciones alineen su estrategia y misión con las acciones de la GETH.</p> <p>Otras actividades orientadas a fortalecer las unidades de personal pueden incluir:</p> <p>(1) estímulos a equipos de alto desempeño dentro de la Unidad de Personal; (2) un concurso que premie las innovaciones dentro de las unidades de personal; (3) el diseño de un <i>ranking</i> de entidades de alto desempeño en gestión del talento humano que sea publicado cada año por el DAFP (al estilo Great Place to Work) que se componga de subrankings,</p>	<p>sub-national entities to promote performance indicators - Implicit incentives arise because reporting performance data is not neutral. The strength of these implicit incentives will depend on how the information is used and by whom. For example, systems can be designed to produce competition through public ranking of performance. For sub-central governments comparatively poorer performance in this context — along the dimensions of cost, efficiency, quality, etc. — raises a variety of risks not least when households “vote with their feet”. Invoked in this way, reputation effects can be used to generate</p>	<p>y organizaciones, por ejemplo a través de una clasificación de entidades por niveles de desempeño que facilite la identificación de las más efectivas.</p> <p><b>Políticas</b></p> <p>Apoyos políticos para obtener recursos y visibilizar adecuadamente aquellas que tengan alto desempeño.</p> <p><b>Financieras y presupuestales</b></p> <p>En cuanto a los recursos que implique diseñar un sistema de estímulos organizacionales y grupales atado a la clasificación.</p> <p><b>Coordinación interinstitucional</b></p> <p>Que las entidades estén dispuestas a recolectar información y alimentar el sistema de seguimiento.</p>	<p>información y alimentar el sistema.</p> <p><b>Apoyo</b></p> <p>Presidencia de la República, Minhacienda, ESAP: apoyo en la configuración de un sistema de estímulos (ej.: pecuniarios, no pecuniarios, capacitación) por parte del DAFP.</p> <p><b>Beneficiarios</b></p> <p>Servidores públicos y entidades públicas: en cuanto a las recompensas que se otorguen.</p> <p><b>Posibles opositores</b></p> <p>Grupos en entidades y servidores: en cuanto al descontento que pueda generar este sistema de indicadores.</p>	<p>de actos administrativos que orienten y den instrucciones a las entidades para el proceso de implementación, además de capacitación y soporte técnico.</p> <p>Los concursos y estímulos requieren ser enmarcados en las normas vigentes además de la solicitud de nuevos recursos a Minhacienda, si es del caso, para la elaboración de todas las acciones planteadas por la recomendación.</p>

Mediano plazo (de uno a tres años) Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Gratton <i>et al.</i> (1999), se centran en consolidar la estrategia que les permita a las organizaciones y las personas ser efectivas a futuro. Se espera que estas recomendaciones puedan ser implementadas en un lapso de entre un año y tres años.							
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia en el documento	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de actores	Facilidad normativa
			recomendados más adelante, como clima organizacional, capacitación y capacidad técnica.	external pressure for accountability and reform" (p. 246, Box 4.15). Actualmente en Colombia la GTH no es un componente en sí mismo del MECI, lo que da espacio a que se pueda dejar este tema rezagado en los procesos de control.	Tecnológicas y de comunicaciones Proceso de socialización y difusión de esta iniciativa.		
33	Desarrollar a los individuos y equipos a través de su labor.	El diseño de planes de desarrollo individual y organizacional no es estratégico ni basado en evidencia (demanda y requerimientos de las entidades) y esto dificulta la alineación entre los objetivos individuales y organizacionales.	Incluir como actividad clave en el Plan de Desarrollo entrante un plan de fortalecimiento de la ESAP que incluya los siguientes aspectos: (1) fortalecimiento de la planta docente a través de formación en doctorados en asuntos públicos en convenio con entidades como Colfuturo y Fulbright para la formación y atracción de profesores egresados de escuelas de alto	Esta recomendación obedece al documento de la oecd (2013) sobre Colombia, en el que se dice explícitamente: "[...] Efforts by the Higher School of Public Administration (ESAP) and the Administrative Department of the Civil Service (DAPP) to design and implement a training policy for local governments are commendable and should be continued and strengthened [...]."	Definir procesos de reingeniería organizacional que permitan fortalecer el portafolio de formación y capacitación, la infraestructura de primer nivel requerida para ello, y fortalecer el cuerpo docente, todo esto para conducir a una mayor visibilidad y valoración de la ESAP entre directivos y servidores públicos.	<b>Ejecutores</b> DAPP: ejecutor en cuanto a facilitar la comunicación entre la ESAP y las entidades públicas para identificar necesidades de formación. Minhacienda: ejecutor en la búsqueda y asignación de recursos para el fortalecimiento de la entidad. ESAP: ejecutora en el proceso de fortalecimiento.	La modificación de la planta de personal se deberá realizar por medio de un nuevo decreto con apoyo del DAPP y la CNCs. Las ampliaciones de planta y demás recursos a través de la ejecución de presupuesto y la realización de procesos de contratación contempladas en la ley. Por último, los cursos de capacitación y la Escuela de Alto Gobierno no requieren modificación normativa dado que se

Mediano plazo (de uno a tres años) Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Gratton <i>et al.</i> (1999), se centran en consolidar la estrategia que les permita a las organizaciones y las personas ser efectivas a futuro. Se espera que estas recomendaciones puedan ser implementadas en un lapso de entre un año y tres años.							
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia en el documento	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de actores	Factibilidad normativa
			<p>nivel internacional;</p> <p>(2) mejoramiento de infraestructura en la sede del CAN y construcción de una sede de altas especificaciones para la Escuela de Alto Gobierno en el centro de Bogotá;</p> <p>(3) financiación de una nueva línea de investigación en Ciencias para temas de gestión pública y talento humano; 4) fortalecer la estrategia de "ESAP virtual" como herramienta para la formación de servidores públicos a través de inducciones virtuales, capacitaciones virtuales en temas claves identificados desde las entidades y programas a la medida de las entidades en formación (programas más largos).</p>	<p>[Además], [...] Colombia could strengthen HR departments in sub-national administrations to make the HR function more strategic. Officials in charge of the management of human resources in local and municipal governments require training on different aspects of HRM. However, it is of critical importance to improve their skills and competences on formulating and implementing training policies [...] (pp. 249-250 y 253).</p>	<p><b>Normativas y metodológicas</b> En cuanto a los instrumentos legales disponibles para fortalecer a la ESAP. <b>Políticas</b> Levantamiento de apoyos para conseguir recursos y darle legitimidad al proyecto. <b>Financieras y presupuestales</b> En cuanto los recursos que implique fortalecerla (infraestructura, personal científico, gastos de funcionamiento e investigación). <b>Coordinación interinstitucional</b> Entre la ESAP a nivel nacional, sus diferentes sedes a nivel regional y las demás entidades del sector público para garantizar</p>	<p><b>Apoyo</b> Alto Gobierno: en cuanto a la necesidad de fortalecer a la ESAP y visibilizar su importancia. <b>Beneficiarios</b> ESAP, Alta dirección, UDP y servidores públicos.</p>	<p>encuentra contemplado como una de las funciones de la ESAP.</p>

34	Desarrollar a los individuos y equipos a través de su labor.	El diseño de planes de desarrollo individual y organizacional no es estratégico ni basado en evidencia (demanda y requerimientos de las entidades) y esto dificulta la alineación entre los objetivos individuales y organizacionales. La construcción de planes de desarrollo individual y organizacional no siempre	Un punto clave de esta estrategia debe ser el fortalecimiento y la consolidación de la Escuela de Alto Gobierno dentro de la ESAP como instrumento para la formación de los altos directivos del Estado, y contenida dentro del Plan Multiannual de Capacitación.	Esta recomendación obedece al documento de la oecd (2013) sobre Colombia, en el que se dice explícitamente: "Strengthening human capacity through staff training is essential for developing the capacity of the public service. The investments made in developing the activities of the School of Public Administration (ESAP) should be consolidated by additional measures. [...] Training could be approached in a more strategic manner by requiring organizations to undertake analysis of their competency gaps, to focus training on priority organizational	comunicación fluida entre la academia y el Estado. <b>Estructura organizacional</b> Adaptación de estructuras a nuevas funciones y roles. <b>Tecnológicas y de comunicaciones</b> Fortalecimiento del uso ya existente de TIC en formación.	<b>Ejecutores</b> ESAP: ejecutora del proceso de fortalecimiento. DAFF: en cuanto a que es responsable de coordinar los planes multiannuals claves de capacitación. Alta dirección, UDP: ejecutores en términos de identificar las necesidades de capacitación en la entidad. <b>Apoyo</b> Alto Gobierno: en cuanto a la necesidad de hacer visible y requerir de sus directivos la utilización de la oferta formativa de la ESAP. <b>Beneficiarios</b> Alta Dirección, UDP: en cuanto a la nueva oferta formativa por parte de la ESAP.	Estos planes y actividades interinstitucionales no requieren de modificaciones a la ley ni los decretos actuales. Por el contrario, estos se describen como parte de las funciones del DAFF y la ESAP. El DAFF define las políticas generales de capacitación y formación del TH y formula el Plan Nacional. Por otro lado, las comisiones de personal participan en el diseño de los planes propios de cada entidad. La ley 909 regula los objetivos de la capacitación, que es un principio de la FP.
----	--	---	---	---	---	--	---

Mediano plazo (de uno a tres años) Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Grattan <i>et al.</i> (1999), se centran en consolidar la estrategia que les permita a las organizaciones y las personas ser efectivas a futuro. Se espera que estas recomendaciones puedan ser implementadas en un lapso de entre un año y tres años.							
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia en el documento	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de actores	Factibilidad normativa
		se basa en evidencia (demanda y requerimientos de las entidades) y la alineación entre los objetivos individuales y organizacionales. Diferencias en acceso a planes y actividades de desarrollo profesional y personal.	humano, servicio al cliente y <i>coaching</i> ) para asegurar conexión entre la demanda de las organizaciones y la oferta de la escuela. (3) La identificación de necesidades podría hacerse en una encuesta semestral en las entidades a partir de sus planes de capacitación. (4) El programa podría acompañarse de un mecanismo de certificación de competencias en gestión del talento humano para los servidores de las oficinas de talento humano que permita definir las necesidades presentes y futuras de formación y capacitación en el Estado colombiano y sus entidades. 6) La evaluación del programa	needs, to link their training plans to their organizational plans and to integrate skill development plans into their workforce planning" (p. 384). A su vez, en el capítulo 3 de este libro, los grupos focales recomiendan resop-sabilizar a un ente de la capacitación gerencial del nivel directivo con carácter obligatorio. Actualmente en Colombia existe un sistema nacional de capacitación enfocado al individuo y no a la entidad. Pero hay un acuerdo con respecto a que la capacitación y la formación no están dando los resultados esperados. Las diferencias presupuestales existentes entre las entidades, la falta de alineación entre los programas ofrecidos con los necesitados y la falta de motivación	para contratación de profesores y adecuaciones de tipo logístico/estructural. <b>Coordinación interinstitucional</b> Entre la ESAP a nivel nacional y sus diferentes sedes a nivel regional. Entre las organizaciones y la ESAP para asegurar pertinencia en la oferta de formación y capacitación. Entre la ESAP y el DAFF como responsables de dar lineamientos de política. <b>Estructura organizacional</b> A través de la definición de competencias, perfiles y evaluación, generar un canal hacia la identificación de las necesidades de capacitación en cada entidad. <b>Tecnológicas y de comunicaciones</b> Asegurar conectividad y canales virtuales que faciliten la formación.	<b>Posibles opositores</b> Los servidores que quieran tomar capacitación en otras entidades educativas.	

			<p>en su calidad y consistencia por parte del DAFP podría atarse al acuerdo de gestión del directivo de la entidad y el jefe de la UDP.</p>	<p>de los servidores, son algunos de los motivos identificados. Adicionalmente hay problemas en la identificación de las necesidades y su aplicación en los planes, ya que el 90% de las entidades realiza el PIC (50% lo hace de manera técnica), pero 48% de las entidades no realiza diagnósticos para la capacitación. Esta recomendación va en línea con lo establecido en el Documento Conpes 3674 y el Plan Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos para el Desarrollo de Competencias (2010).</p>	<p><b>Administrativas</b> Ajuste organizacional y de equipos a los nuevos arreglos organizacionales que faciliten el aprendizaje colectivo. <b>Normativas y metodológicas</b> En cuanto al diseño y la aplicación de lineamientos para alimentar el portal web y ejecutar el ranking. <b>Políticas</b> Levantamiento de apoyo de los diversos</p>	<p><b>Ejecutores</b> DAFP: ejecutor en cuanto al diseño de estándares para la implementación de la política, con el fin de consolidar el ranking y el sostenimiento de la página. UDP, secretarías generales, oficina de TIC: ejecutores en cuanto a la implementación de estas herramientas en la entidad. <b>Apoyo</b> Ministerio de las TIC: brinda asesoría para</p>	<p>La creación del módulo se encuentra en el marco de las funciones del DAFP. No se requieren cambios normativos. La creación del ranking de entidades no implica modificaciones en las leyes. Los estímulos deben estar aprobados previamente por el Ministerio de Hacienda, a través de un decreto en el que se apropien los recursos para la entrega de estos estímulos a las entidades que logren</p>
35	Desarrollar a los individuos y equipos a través de su labor.	Falta evidencia que indique la efectividad de los programas de desarrollo.	<p>Crear un sistema de aprendizaje colectivo en materia de planes de capacitación de las entidades, a través de: (1) un módulo en la página web "Sirvo a mi país" que ilustre casos exitosos de modelos de construcción del plan de capacitación; (2) un ranking anual de niveles de capacitación por entidades del sector público colombiano que genere competencia y búsqueda de mejoras;</p>	<p>Actualmente en Colombia, de las entidades que evalúan la capacitación (92%), solo el 23% de ellas mide aprendizajes y efectos sobre el desempeño. Adicionalmente, cerca del 22% de los encuestados no está de acuerdo con que los programas de capacitación contribuyan al cumplimiento de los objetivos misionales. A nivel regional,</p>			

Mediano plazo (de uno a tres años) Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Gratten <i>et al.</i> (1999), se centran en consolidar la estrategia que les permita a las organizaciones y las personas ser efectivas a futuro. Se espera que estas recomendaciones puedan ser implementadas en un lapso de entre un año y tres años.							
N.º	Meta del modelo propuesto	Problemas o brechas asociados	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia en el documento	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de actores	Facilidad normativa
			(3) estímulos anuales a entidades con mejores resultados en capacitación (átado a resultados).	la proporción de servidores aumenta en 6 puntos porcentuales.	actores para el sostenimiento del portal web, y para la creación del <b>ranking</b> . <b>Financieras y presupuestales</b> Destinar los recursos necesarios para el establecimiento del <b>ranking</b> y garantizar el sostenimiento de la página web. <b>Coordinación interinstitucional</b> Entre los actores del sector de la función pública con las demás organizaciones del sector público. Lograr establecer relaciones con el Ministerio de las TIC para que brinde asesoría sobre el portal web. <b>Tecnológicas y de comunicaciones</b> Asegurar competencia y conectividad para la adopción de estas nuevas prácticas, y garantizar los canales de comunicación.	el sostenimiento de la página web. <b>Beneficiarios</b> Servidores públicos, JTH. <b>Posibles opositores</b> Jefes y directivos: en cuanto a que pueden verse expuestos al compararse con otras organizaciones.	los mejores puntajes de acuerdo con los indicadores. Los estímulos pueden llegar a tener implicaciones en materia presupuestal; por ende, requerirán la expedición de nuevos decretos en caso de ser de carácter nacional los premios que se entreguen a las organizaciones mejor renqueadas. En caso contrario se expedirían actos administrativos dependiendo del nivel y la jerarquía propia de la entidad.

## I. Recomendaciones de largo plazo

Largo plazo (superior a tres años) Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Grattion <i>et al.</i> (1999), están dirigidas a proyectar a las organizaciones e individuos hacia la consolidación de prácticas que superen situaciones coyunturales. El tiempo de implementación de estas propuestas es mayor a tres años.							
No.	Meta del modelo propuesto	Problema o brecha	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia en el documento	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de los actores	Factibilidad normativa
36	Una fuerza de trabajo que responda a las necesidades de la organización y del Estado colombiano, en cantidad y calidad.	Debilidad organizacional para la planeación estratégica del talento humano en las entidades.	(1) Desarrollar un estudio que permita hacer reingeniería a las unidades de personal; (2) dentro de dicho estudio, establecer prácticas de BPM ( <i>Business Process Management</i> ) en sus procesos estratégicos; (3) dentro del estudio, identificar aspectos operativos de las unidades de personal que puedan ser cedidos a otras áreas de la organización, de tal manera que la Unidad de Personal se concentre en actividades relacionadas con la gestión estratégica del talento humano.	Esta recomendación nace del documento de la OECD (2013), que dice al respecto: "Many OECD countries have, to varying extents, delegated responsibility for HRM to ministries and departments in order to simplify and reduce the costs of HRM systems, while making more efficient use of available resources. While the general management of pay systems and post classification tend to remain under the responsibility of the central HRM body in a majority of countries, many Other aspects of HRM have been delegated within established legal and budgetary limits" (pag.367).	<b>Administrativas</b> Definir las instancias encargadas de realizar una reingeniería a la unidad de personal y a los procesos administrativos que tengan que implementarse. <b>Normativas y metodológicas</b> Identificar los requerimientos legales para ejecutar los cambios sugeridos. <b>Políticas</b> Recoger apoyos por parte de la Alta Dirección y los sindicatos para la implementación de esta práctica en las entidades y las oficinas de talento humano. <b>Coordinación interinstitucional</b> Entre los actores del sector de la función	<b>Ejecutores</b> Ejecutivo central, DAFP, ESAP: ejecutores en el rediseño de los lineamientos sobre las unidades de personal. UDP, oficinas de planeación, Secretaría General: ejecutoras encargadas de interpretar e implementar los cambios sugeridos. <b>Beneficiarios</b> Directivos, secretarios generales, entidades: que contarán con unidades de personal que realicen la GTH efectivamente. Aspirantes a cargos públicos <b>Posibles opositores</b> Sindicatos, CNSC, DAFP: por riesgos de interferencia política en los procesos de reingeniería.	El estudio que determine las funciones de las UDP, la clasificación entre lo operativo y lo estratégico, y la aplicabilidad del BPM puede ser realizado por el DAFP, sin necesidad de cambios normativos. La modificación de las UDP requiere cambio legislativo que modifique sus funciones generales, seguido de modificación de la estructura organizacional y de las plantas de personal de las entidades públicas. Implicaría procesos de rediseño en todas las entidades de la dependencia de gestión de talento humano, y creación del respectivo cargo del nivel directivo, como sucedió en su momento con la Oficina de Control Interno. Esto incide en los gastos de

Largo plazo (superior a tres años) Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Gratton <i>et al.</i> (1999), están dirigidas a proyectar a las organizaciones e individuos hacia la consolidación de prácticas que superen situaciones coyunturales. El tiempo de implementación de estas propuestas es mayor a tres años.							
No.	Meta del modelo propuesto	Problema o brecha	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia en el documento	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de los actores	Factibilidad normativa
				<p>Actualmente, solo el 33% de las entidades cabeza de sector identifica el talento humano como elemento relevante de la planeación estratégica. Ninguna organización de las analizadas ubica a la UPP en el nivel directivo. Adicionalmente, las unidades de personal cuentan con diferentes niveles de capacidad técnica. Lo anterior puede llevar a que los lineamientos no se cumplan y no se dé un buen uso a los instrumentos. Por otro lado, la comunicación entre las unidades de personal y el DAFP no presenta la fluidez necesaria para garantizar una buena implementación de las políticas. En los últimos años se ha desarrollado</p>	<p>pública para acompañar el proceso de diseño de reingeniería en las organizaciones. <b>Financieras y presupuestales</b> En cuanto a los requerimientos de recursos presupuestales que impliquen el rediseño de la unidad de personal y la capacitación de los servidores. <b>Estructura organizacional</b> Ajuste de recursos y de personal para el cambio en las organizaciones. <b>Tecnológicas y de comunicaciones</b> Uso de las TIC para facilitar el proceso de adopción de las estrategias en las organizaciones.</p>	<p>CNSC: posible opositora de no ser vinculada al proceso de arreglos institucionales y organizacionales requeridos para facilitar la flexibilidad.</p>	<p>funcionamiento de las entidades y el Estado en su conjunto, por lo cual requiere viabilidad fiscal.</p>

37	Una fuerza de trabajo que responda a las necesidades de la organización y del Estado colombiano, en cantidad y calidad.	Debilidad organizacional para la planeación del talento humano en las entidades.	Fortalecer el rol del jefe de la Unidad de Personal hacia un rol que propicie su liderazgo como agente de cambio organizacional, lo cual se logrará a través de las siguientes acciones: (1) nivelación salarial con salarios competitivos que atraigan a profesionales con formación y experiencia en gestión estratégica del talento humano; (2) ascenso en la estructura organizacional. El jefe de talento humano debe tener asiento en los espacios de decisión estratégica de las organizaciones públicas; debe subir en el organigrama al nivel de decisión; (3) definir competencias clave del jefe de la UDP, para que, combinado con buenos salarios, se atraiga a las personas experimentadas/formadas encargadas	La herramienta del portal web "Sirvo a mil pais", que busca disminuir la distancia existente actualmente entre las entidades.	<b>Administrativas</b> Fortalecimiento del rol del jefe de la Unidad de Personal. Se requieren diversos mecanismos que permitan identificar correctamente las competencias para desempeñar el cargo. <b>Normativas y metodológicas</b> Identificación de requerimientos legales para ejecutar los cambios sugeridos. <b>Políticas</b> Recoger apoyos por parte de la Alta Dirección y los sindicatos para la implementación de esta práctica en las entidades y las oficinas de talento humano. <b>Financieras y presupuestales</b> En cuanto a los requerimientos de recursos presupuestales que implique el fortalecimiento del jefe de la Unidad de Personal.	<b>Ejecutores</b> DAFP: ejecutor en el fortalecimiento del rol del jefe de la Unidad de Personal. ESAP: ejecutora de los programas de formación para los empleados. UDP: oficinas de General: ejecutoras encargadas de interpretar e implementar los cambios sugeridos. <b>Apoyo</b> Alta Dirección: apoyo y voluntad política para aprobar este proceso. <b>Beneficiarios</b> Alta Dirección, entidades públicas, y servidores públicos. <b>Posibles opositores</b> JTH, UDP, servidores públicos.	La definición del perfil de quien lidera la UDP lo define cada entidad en su respectivo manual de funciones. Para establecer los requisitos mínimos y limitar el perfil se requiere un decreto, tal como sucede actualmente con los jefes de Control Interno. La posición de este cargo depende del nivel de la UDP en la estructura organizacional de cada entidad. La estandarización de esta situación es posible como se explicó en la recomendación anterior. La creación de programas de formación en la ESAP corresponde al Consejo Académico.
----	---	--	--	---	---	--	---

Largo plazo (superior a tres años) Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Grattton <i>et al.</i> (1999), están dirigidas a proyectar a las organizaciones e individuos hacia la consolidación de prácticas que superen situaciones coyunturales. El tiempo de implementación de estas propuestas es mayor a tres años.							
No.	Meta del modelo propuesto	Problema o brecha	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia en el documento	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de los actores	Factibilidad normativa
			de generar cambio a nivel organizacional a través de la <i>CTH</i> ; (4) Crear programas de formación a nivel de especialización y maestría en <i>CTH</i> para el sector público, en la <i>ESAP</i> y otras <i>IES</i> públicas y privadas.	with a more flexible and strategic system of human-resource management” (p. 289). Asimismo, parte de la recomendación proviene del <i>benchmarking</i> de prácticas de países que han adoptado reformas similares (ECOB, 2014, p. 557). En Colombia, solo el 33% de las entidades cabeza de sector identifica el talento humano como elemento relevante de la planeación estratégica. Además, ninguna organización de las analizadas ubica la Unidad de Personal en el nivel directivo.	<b>Coordinación interinstitucional</b> Entre los actores del sector de la función pública con las organizaciones públicas. <b>Estructura organizacional</b> Posibles cambios en las responsabilidades (funciones) del jefe de la Unidad de Personal. <b>Tecnológicas y de comunicaciones</b> En cuanto a la difusión de este nuevo rol en la entidad.		
38	Encontrar, vincular y retener los mejores talentos.	Demoras en los procesos de atracción y selección de los servidores de carrera.	Elevar a la <i>CNSC</i> como agencia reguladora encargada de supervisar y vigilar los procesos de selección, evaluación,	Esta recomendación obedece al documento de la <i>OECD</i> (2013) sobre Colombia, en el que habla de la ausencia	<b>Administrativas</b> Redefinición de los procesos administrativos ligados al nuevo rol de la <i>CNSC</i> .	<b>Ejecutores</b> Ministerio de Hacienda ejecutor en la búsqueda y asignación de recursos para el	Se requerirían cambios constitucionales y de carácter legal debido a que actualmente la <i>CNSC</i> tiene como misión

		<p>ascenso, etc., y fortalecer su capacidad técnica.</p>	<p>de una agencia de reclutamiento especializada, así: “[...] An essential step to improve the operation of the recruitment system would be to change the way the NCSC carries out its functions. This should be viewed as a high priority, to be addressed as quickly as possible. The NCSC would be more effective in exercising a strategic oversight role in regard to recruitment and merit protection, similar to the role played by public-service commissions in several OECD countries (Box A.11), with the organization of recruitment assigned to a different body, subject to regulation and audit by the NCSC. Under such a model, the NCSC would be a more effective guardian of merit and would be in a position to add value in areas such as the development of standards, codes of practice, audit of recruitment, investigation of alleged breaches of the</p>	<p><b>Normativas y metodológicas</b> Implica la reestructuración de funciones de la CNSC y su debida formalización normativa. <b>Políticas</b> Buscar apoyos y voluntades para redefinir las funciones de la CNSC. <b>Financieras y presupuestales</b> Contar con el presupuesto necesario para que la CNSC pueda cumplir con sus nuevos objetivos. <b>Coordinación interinstitucional</b> Entre los actores del sector de la función pública con la nueva CNSC. <b>Estructura organizacional</b> Ajustes a los arreglos organizacionales y estructurales requeridos para el funcionamiento de la instancia reguladora.</p>	<p>funcionamiento de la agencia reguladora. <b>Apoyo</b> Presidencia de la República, Alto Gobierno, DNP, DAFF: apoyo en el proceso de redefinición de las funciones de la CNSC como agencia reguladora. <b>Beneficiarios</b> Aspirantes a cargos públicos, directivos de entidades, entidades públicas. <b>Posibles opositores</b> CNSC: en cuanto al cambio de sus funciones. Rama Judicial: teniendo en cuenta las líneas jurisprudenciales previas. Congreso: en cuanto limita los procesos de representación política y patronazgo político.</p>	<p>especifica la de realizar las actividades de administración de los concursos para acceder a la carrera administrativa y regular los procesos correspondientes. Un cambio de esta naturaleza requiere definir los roles y las funciones de cada una de las entidades con incidencia en las políticas públicas de empleo público. Es importante especificar en qué consiste la función de regulación, dado que el DAFF desempeña algunas funciones de esta naturaleza. Sería necesario precisar el alcance de la recomendación en cuanto a delimitar los roles entre la CNSC, el DAFF y la agencia de reclutamiento que se propone.</p>
--	--	--	---	---	---	--

Largo plazo (superior a tres años) Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Grattton <i>et al.</i> (1999), están dirigidas a proyectar a las organizaciones e individuos hacia la consolidación de prácticas que superen situaciones coyunturales. El tiempo de implementación de estas propuestas es mayor a tres años.								
No.	Meta del modelo propuesto	Problema o brecha	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia en el documento	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de los actores	Factibilidad normativa	
39	Encontrar, vincular y retener los mejores talentos.	Demoras en los procesos de atracción y selección de los servidores de carrera.	Ante el cambio en la CNSC, crear una agencia especializada para el reclutamiento y la selección de entidades ejecutoras con alta	Esta recomendación obedece al documento de la oECD (2013) sobre Colombia, en el que habla de la ausencia de una agencia de	recruitment procedures, and protection core public service values [...] (p. 313). Actualmente, la CNSC dispone de 56 servidores y 140 contratistas para atender más de 6100 entidades y 250 291 empleados de carrera a nivel nacional. El grupo focal con secretarios generales converge con la información aportada en el informe para Colombia de la oECD (2013) acerca de la limitada capacidad de la CNSC para responder más rápidamente a las demandas de selección y contratación de las entidades.	Administrativas Identificación del modelo organizacional y la puesta en marcha de la agencia.	Ejecutores Ministerio de Hacienda: ejecutor en la búsqueda y asignación de presupuesto de esta nueva agencia.	Se requiere modificación a nivel constitucional para la creación de la nueva entidad además de expedición de leyes y decretos reglamentarios

		<p>capacidad técnica y administrativa que opere de acuerdo con los lineamientos de la CNSC. Esta entidad será la encargada de definir los parámetros para los acuerdos marco y la certificación de universidades y <i>assessment centers</i> encargados de ejecutar en forma mucho más expedita los procesos de selección, así como llevar a cabo el monitoreo y seguimiento de la transparencia y rigurosidad en los procesos de selección.</p>	<p>reclutamiento especializada, así: “[...] While the establishment of the NCSC has been an important step in strengthening and protecting merit, there are serious difficulties in the way the NCSC currently functions. The ability of the NCSC to discharge its responsibilities effectively has been hindered by the absence of a professional recruitment agency, insufficient resources, a large backlog of vacancies, over-involvement in operational matters and the significant time and resources spent dealing with legal challenges to recruitment competitions [...]” (p. 312).</p> <p>Asimismo, en los grupos focales llevados a cabo con directivos y secretarios generales se encontró una fuerte desconianza a los procedimientos actuales contratados con terceros.</p>	<p><b>Normativas y metodológicas</b> Identificación de requerimientos normativos para la creación de la nueva agencia. <b>Políticas</b> Levantar apoyos para reacomodar funciones y darle un futuro sostenible a la organización. <b>Financieras y presupuestales</b> Contar con el presupuesto necesario para que esta agencia pueda cumplir sus objetivos misionales a nivel nacional. <b>Coordinación interinstitucional</b> Entre los actores del sector de la función pública con esta nueva agencia. <b>Estructura organizacional</b> Adaptar los arreglos organizacionales a los roles de la nueva agencia y facilitar el flujo de información entre esta y las entidades del sector público.</p>	<p><b>Apoyo</b> Presidencia de la Republica, Alto Gobierno, DNP, DAFF: apoyo para la creación de esta nueva agencia. <b>Beneficiarios</b> Aspirantes a cargos públicos, directivos de entidades, entidades públicas. <b>Posibles opositores</b> CNSC: en cuanto al cambio de sus funciones. Rama Judicial: teniendo en cuenta las líneas jurisprudenciales previas. Congreso: en cuanto limita procesos de representación política y patronazgo político.</p>	<p>para su funcionamiento, porque actualmente esta función la desempeña la CNSC por mandato constitucional. Será necesario definir la articulación de esta entidad con el servicio público de empleo, como se explicó en la recomendación respecto a la figura de <i>assessment center</i>.</p>
--	--	--	---	--	---	---

Largo plazo (superior a tres años) Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Grattion <i>et al.</i> (1999), están dirigidas a proyectar a las organizaciones e individuos hacia la consolidación de prácticas que superen situaciones coyunturales. El tiempo de implementación de estas propuestas es mayor a tres años.							
No.	Meta del modelo propuesto	Problema o brecha	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia en el documento	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de los actores	Factibilidad normativa
40	Encontrar, vincular y retener los mejores talentos.	Demoras en los procesos de atracción y selección de los servidores de carrera.	Ampliar los ejecutores de las pruebas de selección y propiciar la creación de <i>assessment centers</i> certificados por la CNSC a nivel sectorial y regional de forma que se generen economías de escala y especialización en la selección de servidores.	Adicionalmente hay una idea generalizada acerca de la limitada capacidad de la CNSC para responder más rápidamente a las demandas de selección y contratación de las entidades.  Esta recomendación nace de la revisión del estado del arte, capítulo 5 (EGOB, 2014, p. 556) del trabajo participativo en el capítulo 3 de este libro, y del documento de la OECDD (2013), que dice: “[...] A central issue that countries have to deal with in this context is the balance between giving government organisations sufficient managerial freedom to enable them to function as efficiently as possible and maintaining sufficient control and oversight to satisfy	Tecnológicas y de comunicaciones Uso de TIC desde el principio como mecanismo fundamental de acción de la entidad.	<b>Ejecutores</b> CNSC: ejecutor en cuanto a la realización de lineamientos para la aplicación de la discrecionalidad en los procesos de selección para cada entidad. JTH, UDP, Secretaría General; identifican las necesidades de competencias, que luego serán seleccionados por los <i>Assessment centers</i> : ejecutores de la política de selección.	Requiere modificación legal y de los actos administrativos que regulan la función de acreditación por parte de la CNSC. Es una recomendación que debe enmarcarse en la regulación del servicio público de empleo, por cuanto la ampliación de los procesos implica una carga mayor a la CNSC generando la necesidad de mayor personal para la ejecución de estos procesos.
					<b>Administrativas</b> Identificación de los procesos susceptibles de descentralización. Inclusión de nuevos procesos y capacitación del personal en las entidades para realizar seguimiento. <b>Normativas y metodológicas</b> Inclusión de los nuevos mecanismos al sistema de reclutamiento y selección actual. <b>Políticas</b> Eventual captura y presiones políticas por parte de diferentes actores en cada entidad.		

			<p>the requirements of public accountability and probity that are essential to good governance. The general trend in OECD countries has been to delegate more authority to managers, including for HRM, while increasing their accountability for results and strengthening accountability mechanisms [...] (p. 333). Adicionalmente, el grupo focal con secretarios generales converge con la información aportada en el informe para Colombia de la OECD (2013), acerca de la limitada capacidad de la CNSC para responder más rápidamente a las demandas de selección y contratación de las entidades. Además, las demoras en los procesos de selección se han debido a la gran cantidad y heterogeneidad de los puestos que se buscan proveer y la falta de una agenda común entre el DAFF y la CNSC.</p>	<p><b>Financieras y presupuestales</b> En cuanto a necesidades de personal y capacitación, y asegurar la financiación de estos centros. <b>Coordinación interinstitucional</b> Entre los actores del sector de la función pública para aplicar estos mecanismos de manera coordinada, con los <i>assessment centers</i>. <b>Tecnológicas y de comunicaciones</b> En cuanto a la aplicación de los propios mecanismos de selección y comunicación.</p>	<p><b>Beneficiarios</b> Aspirantes a cargos públicos <b>Posible oposición</b> Aspirantes a cargos públicos: en cuanto a que representa una amenaza porque pueden desconocer la funcionalidad de los <i>assessment centers</i>. Grandes sindicatos: en cuanto a que se altera el <i>statu quo</i>. Directivos y secretarios generales, políticos: por pérdida del control del ejecutivo central en funciones claves.</p>
--	--	--	---	---	---

Largo plazo (superior a tres años) Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Grattion <i>et al.</i> (1999), están dirigidas a proyectar a las organizaciones e individuos hacia la consolidación de prácticas que superen situaciones coyunturales. El tiempo de implementación de estas propuestas es mayor a tres años.							
No.	Meta del modelo propuesto	Problema o brecha	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia en el documento	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de los actores	Factibilidad normativa
41	Encontrar, vincular y retener los mejores talentos.	Problemas de alineación entre el diseño de los concursos, el perfil del seleccionado y las necesidades de la entidad. Baja movilidad de servidores de carrera entre organizaciones.	Crear el <i>Sistema de Gerentes Públicos Colombianos</i> . Este sistema debe atraer un grupo de profesionales con altos niveles de formación que roten a través de las diferentes entidades del sector público y se mantengan a pesar de los cambios de gobierno. Dicho sistema debería incluir esquemas especiales de salarios y beneficios no salariales para los gerentes públicos que tengan en cuenta la complejidad, el riesgo y el nivel de responsabilidad de los puestos (por ejemplo, pólizas de seguros, acompañamiento legal, primas de riesgo, etc.).	Esta recomendación obedece a la descripción en el informe de la OECD (2013) sobre la dificultad de atraer al sector público perfiles altamente especializados. Al respecto, dice: “[...] Regarding the attractiveness of the public sector; pay levels for administrative and technical grades seem to be more than sufficient to recruit and retain staff, as competitions for entry to the career civil service are heavily oversubscribed. However, at more senior levels there seem to be pay disparities with the private sector that can make it difficult to recruit experienced specialists from outside the public sector.”	<b>Administrativas</b> En cuanto a la identificación de las características y los componentes del sistema de compensación para altos directivos. <b>Normativas y metodológicas</b> Identificación de requerimientos y limitantes legales para la adopción del sistema. <b>Políticas</b> Obtener apoyos que legitimen el proyecto de compensar mejor la alta dirección pública y protegerla de riesgos. <b>Financieras y presupuestales</b> Un trabajo permanente para en el largo plazo es obtener recursos que aseguren la sostenibilidad del sistema.	<b>Ejecutores</b> DAFP: ejecutor para la identificación y el diseño del sistema. Ministerio de Hacienda: Ejecutor en la búsqueda y asignación de recursos para el funcionamiento del sistema de compensación de altos directivos. <b>Apoyo</b> ESAP, sector académico: apoyo al proceso de investigación sobre este esquema salarial. <b>Beneficiarios</b> Gerentes públicos. <b>Posibles opositores</b> Ministerio de Hacienda: en cuanto a los costos de este esquema Organismos de control: en cuanto entiendan los beneficios de este esquema (no detrimento patrimonial).	Los empleos de manejo y dirección de las entidades públicas son por regla general cargos de libre nombramiento y remoción; son estos los que ocupan los gerentes públicos. Corresponde al nominador en cada entidad determinar la vinculación y desvinculación de los gerentes públicos. Por tanto, la permanencia y la rotación son discrecionales de los nominadores. Cualquiera sistema dirigido a los gerentes públicos debe partir de este marco normativo, que requería ser adicionado o modificado. En caso de crearse una carrera especial para los gerentes públicos, esta deberá ser estipulada por medio de la expedición de una ley. La regulación de salarios y beneficios de estos

				<p>especially for areas where skills of public servants staff can be weak, such as project management, finance and procurement [...]” (p. 301). Las debilidades en contratación existentes se deben a problemas de planeación en las entidades. Adicionalmente afirman que el proceso se dificulta por la falta de actualización de los instrumentos (manuales de funciones) y las debilidades técnicas de las unidades de personal. Específicamente, uno de los problemas actuales con el sistema de gerentes públicos es la manera de seleccionar, ya que esta no se hace a partir de un proceso exigente, abierto y obligatorio.</p>	<p><b>Coordinación interinstitucional</b> Entre los actores del sector de la función pública para la identificación de los perfiles sujetos al nuevo esquema de retribución.</p>	<p>Ciudadanía en general: en cuanto a la percepción de corrupción que existe sobre los gerentes públicos.</p>	<p>cargos tiene actualmente algunas especificidades. Para ampliar estas condiciones específicas sería necesario precisar su contenido y regularlo mediante normas reglamentarias del DAFP y el Ministerio de Hacienda.</p>
42	<p>Encontrar, vincular y retener los mejores talentos.</p>	<p>Dificultades en identificar, intervenir o desvincular servidores con bajo desempeño.</p>	<p>Formular la <i>Política de Gestión del Bajo Desempeño</i> que incluya: (1) uso de los resultados de la evaluación del desempeño y vínculo con resultados y acuerdos de gestión;</p>	<p>Esta recomendación tiene como base lo expuesto en la página 343 del informe de la OECD (2013), que dice: “[...] Colombia could develop strategies to address inflated</p>	<p><b>Administrativas</b> Definición de instancias encargadas del diseño de los mecanismos de gestión de bajo desempeño.</p>	<p><b>Ejecutores</b> DAFP, CNSC: ejecutores en cuanto al diseño del sistema para el manejo del bajo desempeño. UDP, oficinas de planeación, Control Interno: ejecutores</p>	<p>Requiere modificación legislativa por cuanto el bajo desempeño se entiende como causal de despido de un empleado de carrera, por consiguiente sería necesaria la modificación</p>

Largo plazo (superior a tres años) Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Gratton <i>et al.</i> (1999), están dirigidas a proyectar a las organizaciones e individuos hacia la consolidación de prácticas que superen situaciones coyunturales. El tiempo de implementación de estas propuestas es mayor a tres años.							
No.	Meta del modelo propuesto	Problema o brecha	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia en el documento	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de los actores	Factibilidad normativa
			(2) acuerdos de gestión del bajo desempeño que incluyan actividades de mejoramiento, compromisos y metas, capacitación y <i>coaching</i> para empleados con bajo rendimiento; (3) revisión de la normativa y jurisprudencia que limita las posibilidades de darle mayor flexibilidad a las organizaciones para manejar a los individuos con bajo desempeño; (4) atar el resultado al acuerdo de gestión del jefe.	<p>performance ratings</p> <p>[...] Linked to this is the issue that while the Constitution provides for dismissal of staff for poor performance, this has not proved to be easily done in practice and there does not seem to be any system of progressive sanctions for poor performance. This suggests the need for a comprehensive system for dealing with under-performance [...].</p> <p>Asimismo de la página 345, en la que se lee: “[...] While it is essential to have sanctions for poor performance, including the ultimate sanction of dismissal, it is also essential to have effective instruments for addressing poor performance and improving performance. In the absence of such instruments,</p>	<p><b>Normativas y metodológicas</b></p> <p>Identificar los requerimientos legales para poder adoptar el sistema.</p> <p><b>Políticas</b></p> <p>Levantar apoyos para un tema altamente sensible que puede encontrar férrea oposición de diferentes actores. <b>Financieras y presupuestales</b></p> <p>En cuanto a los nuevos costos asociados con este nuevo sistema de manejo del bajo desempeño.</p> <p><b>Coordinación interinstitucional</b></p> <p>Entre los actores del sector público y el DAFP en su implementación y comunicación hacia las entidades.</p>	<p>del nuevo sistema de manejo del bajo desempeño.</p> <p><b>Posibles opositores</b></p> <p>Sindicatos, servidores públicos y encargados de evaluar: en cuanto al cambio del <i>statu quo</i> actual y los riesgos por las consecuencias que se generen dentro de este nuevo esquema de manejo del bajo rendimiento (jefes).</p>	<p>para permitir la presencia de alternativas a la declaratoria de insubsistencia. Es relevante en este punto la jurisprudencia de la Corte Constitucional en las líneas que aparecen en el trabajo de <i>statu quo</i> normativo y jurisprudencial, por cuanto, a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, solo es posible desvincular empleados de carrera por medio de un proceso de evaluación, lo cual no permite procesos discrecionales para la declaratoria de insubsistencia.</p>

			<p>managers have little scope to address performance issues, while a reluctance to invoke the ultimate sanction of dismissal is likely to discourage managers from giving poor performance evaluations [...]". Igualmente en el capítulo 6 del Primer informe (ECOB, 2014, pp. 648-651), en el que se comentan los sistemas de gestión del rendimiento destacados en la literatura y adoptados por gobiernos recientemente. Actualmente en Colombia el período de prueba establecido por la Ley 909 es muy corto. A esto se suma que existe una percepción general que afirma que despedir a un empleado con bajo desempeño es un proceso engorroso. Esto se debe en parte a la ausencia de mecanismos diferentes a los disciplinarios para manejar los casos de bajo desempeño, lo cual hace lento e inoperante el proceso de mejorar o corregir el bajo desempeño.</p>		
--	--	--	--	--	--

Largo plazo (superior a tres años) Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Grattion <i>et al.</i> (1999), están dirigidas a proyectar a las organizaciones e individuos hacia la consolidación de prácticas que superen situaciones coyunturales. El tiempo de implementación de estas propuestas es mayor a tres años.							
No.	Meta del modelo propuesto	Problema o brecha	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia en el documento	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de los actores	Factibilidad normativa
43	Encontrar, vincular y retener los mejores talentos.	Baja movilidad de servidores en las organizaciones.	Formular opciones para los ascensos y la movilidad interna a través de: (1) revisar opciones normativas para los concursos abiertos de ascenso que han limitado las posibilidades de promoción en las organizaciones y ha estimulado los encargos como respuesta a la lentitud o no realización de los concursos; (2) se puede pensar en dos esquemas de ascenso, uno interno y otro abierto, que permitan darle algún tipo de opciones a un sistema que privilegia el mérito sobre el ascenso; (3) de mantenerse los concursos abiertos, pensar en factibilidad y legalidad de mecanismos de preparación de	La movilidad interorganizacional no ha podido ser desarrollada en Colombia debido a que los cuadros funcionales no están generalizados en todas las entidades. Actualmente, el 36,4% de los JTH señala que los servidores de carrera tienen dificultades para ascender o crecer en su entidad. Adicionalmente, el 52% de los JTH considera que la rotación de su personal en las entidades públicas es baja. Diferentes actores convergen en afirmar que los procesos de ascenso en su forma actual terminan premiando a los servidores de bajo desempeño.	<b>Administrativas</b> En cuanto a la determinación de los procesos que faciliten la movilidad interna de los servidores. <b>Normativas y metodológicas</b> Revisar la existencia de requerimientos legales para adoptar la nueva gestión. Cambios en la normatividad referente a la movilidad intra e interorganizacional. <b>Políticas</b> En cuanto al apoyo en la implementación de estos procesos en las entidades del sector en cada organización pública. <b>Financieras y presupuestales</b> En cuanto a los costos que generen estos cambios en la gestión.	<b>Ejecutores</b> DAFP: lidera el proceso de identificación de oportunidades de ascenso en las organizaciones. UDF y oficinas de planeación: ejecutoras en la implementación de los sistemas de movilidad. <b>Apoyo</b> Alta Dirección, Alto Gobierno: apoyo para la implementación de este tipo de procesos en las organizaciones. <b>Posibles opositores</b> Sindicatos: en cuanto amenaza el <i>statu quo</i> . Servidores presentes y futuros afectados por el cambio de modelo. Altas Cortes: exequibilidad de la normativa actual sobre ascensos y movilidad.	(1) Esta propuesta implica cambios en los decretos mencionados, acuerdos y ordenanzas en los que se describen y especifican las funciones de los cargos. Asimismo, se requieren cambios en la jurisprudencia de la Corte Constitucional por cuanto declaró inexecutable la realización de concursos de ascenso cerrados. (2) En nivelación salarial se requeriría expedición de decretos por parte del Gobierno, para unificar la escala salarial. (3) En la movilidad sería necesaria la expedición de decretos para la reglamentación de los cuadros funcionales y la homologación de cargos en las entidades del orden nacional, departamental o municipal. A nivel departamental a través de ordenanzas y en el

			<p>servidores para facilitar su ascenso dentro de la organización.</p>	<p>Actualmente, el 17% de los jefes de talento humano encuestados considera que en la entidad existen influencias políticas en la contratación de empleados. Adicionalmente, el 45% de las entidades afirma que la asistencia a las actividades de bienestar es alta, aunque siempre participan las mismas personas. En general existe una percepción de inequidad por parte de los contratistas y los servidores públicos, debido a la forma de contratación de cada uno y los beneficios que reciben.</p>	<p><b>Coordinación interinstitucional</b> Entre los actores del sector de la función pública para la definición de los mecanismos para ascender. <b>Estructura organizacional</b> Adaptación de las formas organizacionales y el diseño de puestos al nuevo modelo (que promueva el mérito). <b>Administrativas</b> Ajuste organizacional y de equipos a los nuevos arreglos organizacionales. <b>Normativas y metodológicas</b> En cuanto al diseño y la aplicación de lineamientos. <b>Políticas</b> Levantamiento apoyo de los diversos actores para la creación del nuevo plan. <b>Financieras y presupuestales</b> Adecuaciones físicas (Internet en casa, computadores, capacitación) y recursos para acceder a los beneficios.</p>	<p><b>Ejecutores</b> DAFP: ejecutor en cuanto al diseño de estándares para la implementación de la política. UDF, secretarías generales, oficina de las TIC: ejecutoras en cuanto a la implementación de estas herramientas en la entidad. <b>Beneficiarios</b> Contratistas y temporales <b>Posibles opositores</b> Servidores públicos, jefes y directivos: en cuanto a la pérdida del control y nuevas responsabilidades. UDF: en cuanto a la pérdida del control.</p>	<p>municipal a través de acuerdos.</p> <p>La permanencia y la estabilidad van en contra de la naturaleza de estos tipos de vinculación. En esto han sido reiterativos los pronunciamientos de la Corte Constitucional, por cuanto la naturaleza de ambas figuras jurídicas es la temporalidad. Esta recomendación no podría ejecutarse en el marco normativo actual pero valdría la pena evaluar opciones jurídicas para su diseño/implementación. Sería del caso pensar en beneficios para las personas vinculadas mediante estas figuras que no estén dirigidos a garantizar permanencia ni la estabilidad.</p>
44	<p>Una organización con un clima que facilite el avance de los objetivos y valores colectivos.</p>	<p>Percepciones de inequidad entre los individuos que prestan servicios a las entidades.</p>	<p>Diseñar un plan de beneficios ajustados a las necesidades y características de los contratistas y provisionales que esté orientado a garantizar la permanencia y estabilidad en el sector público.</p>				

Largo plazo (superior a tres años)							
Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Gratton <i>et al.</i> (1999), están dirigidas a proyectar a las organizaciones e individuos hacia la consolidación de prácticas que superen situaciones coyunturales. El tiempo de implementación de estas propuestas es mayor a tres años.							
No.	Meta del modelo propuesto	Problema o brecha	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia en el documento	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de los actores	Factibilidad normativa
45	Un marco que promueva el desempeño individual y organizacional reflejado en resultados.	Se observa disparidad en el seguimiento a la GTH en la entidad.	Diseñar un sistema de acreditación de unidades de personal y organizaciones del sector público que asegure la calidad en los procesos de la GTH a través del BPM. Este sistema de acreditación puede ser parte de las funciones del DAFP, de manera que a través de la información generada en el Sigep en cuanto a BPM, se puedan crear acreditaciones temporales al estilo de	Esta recomendación nace del documento de la OECD (2013), que dice al respecto: "[...] Colombia could renew its focus on competency-based recruitment and job profiling. Competencies include the knowledge, skills and behaviours needed to do a job well. The application of the merit principle and the quality of the recruitment process would be improved by using well	<p><b>Coordinación interinstitucional</b> Entre los actores del sector de la función pública y dentro de las organizaciones.</p> <p><b>Tecnológicas y de comunicaciones</b> Asegurar competencia y conectividad para la adopción de estas nuevas prácticas tanto en la UDP como en las oficinas misionales.</p>	<p><b>Ejecutores</b> DAFP, CNSC, ESAP, UDP: ejecutores encargados de la definición de los criterios e instancias de acción para la adopción del mecanismo de certificación. UDP, oficinas de planeación: ejecutoras participantes en el proceso de acreditación y alimentación del Sigep.</p>	No requiere modificación normativa. El DAFP es el responsable del desarrollo de sistemas de gestión administrativa, y de orientar los procesos de implementación de sistemas de calidad y MECI para las entidades públicas. Es posible articular este sistema de acreditación con dichas herramientas. El desarrollo de esta acreditación específica requeriría la expedición

<p>las universidades que certifiquen la calidad de la GTH. Este proceso se puede atar al <i>ranking</i> de desempeño en GTH.</p>	<p>validated methods of testing for relevant competencies of candidates. While generalist examinations are an appropriate way of organizing large intakes at base grades (e.g. recruitment of recent graduates at entry-level grades), they are not a suitable way to recruit to more advanced or specialized positions, where it is necessary to test for competencies relevant to the job [...]” (p. 308). Asimismo, en el documento se agrega: “[...] Sub-national governments need to develop competency-management systems so that they can ensure that they have a well selected, trained and evaluated public workforce [...]” (p. 249). Esto también es mencionado en el Primer informe, capítulos 3 y 5, en los que se ilustra cómo la gestión actual puede consolidar aun más un sistema de gestión por competencias en</p>	<p><b>Políticas</b> Levantar apoyos del ejecutivo central, y en las organizaciones para la adopción de dichos estándares. <b>Financieras y presupuestales</b> En cuanto a la necesidad de nuevos recursos para la adopción efectiva del esquema de acreditación. <b>Coordinación interinstitucional</b> Entre las organizaciones del sector función pública y las demás organizaciones del sector público, para diseñar y adoptar dichos mecanismos. <b>Estructura organizacional</b> Ajuste de estructuras y diseño de puestos de trabajo en el DAFP para garantizar el seguimiento y la certificación de los estándares de calidad. <b>Tecnológicas y de comunicaciones</b> En cuanto a la utilización del Sigep.</p>	<p><b>Beneficiarios</b> Alta dirección y entidades públicas. <b>Posibles opositores</b> UDF: interesados en mantener el <i>statu quo</i> porque se asignan nuevas responsabilidades.</p>	<p>de normas que regulen y enmarquen estos aspectos específicos de acuerdo con las funciones mencionadas.</p>
--	---	---	--	---

<p><b>Largo plazo (superior a tres años)</b>                      Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Gratton <i>et al.</i> (1999), están dirigidas a proyectar a las organizaciones e individuos hacia la consolidación de prácticas que superen situaciones coyunturales. El tiempo de implementación de estas propuestas es mayor a tres años.</p>								
No.	Meta del modelo propuesto	Problema o brecha	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia en el documento	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de los actores	Factibilidad normativa	
				<p>las diferentes áreas de la GTH. Igualmente, en los grupos focales con directivos, secretarios generales y jefes de talento humano se mencionan la gestión por competencias como una línea de acción urgente que facilite el rol estratégico de la gestión humana. (EGOB, 2014, p. 538 y 544).</p> <p>Actualmente, dentro de los informes presentados por las entidades, el 79,2% de las cabezas de sector incluyen aspectos de seguimiento. Dentro de estos, los temas más mencionados son las capacitaciones y las convocatorias realizadas. A pesar de lo anterior, no siempre se mencionan cifras y estrategias específicas. Adicionalmente, la GTH no es un componente en sí mismo del MECI, lo</p>				

46	Un marco que pro- picie un desempeño individual y organizacio- nal reflejado en resulta- dos.	Se observa disparidad en el seguimiento a la GTH en la entidad.	Fortalecer la relación Universidad-Estado en temas de gestión del talento humano a través de: (1) elaborar una conferencia anual internacional sobre teoría y práctica de la GTH liderada por la ESAP que se reúna con el Observatorio de Empleo y sea el principal encuentro de formación de los jefes y funcionarios de las UDP; (2) crear una línea de investigación de Colciencias en temas de gestión pública y GTH; (3) dentro de esta última diseñar un programa de becas para tesis doctorales en temas relacionados con la GTH en Colombia; (4) crear la Asociación de Profesionales en Talento Humano del Sector Público a través del Observatorio de Empleo Público con el apoyo de las universidades; (5) el DAFP y la CNSC pueden crear un	Esta recomendación corresponde a las prácticas estudiadas internacionalmente para este documento de política, en el que se ha identificado que la disponibilidad de estudios y el intercambio de experiencias por parte de expertos locales sobre el manejo de la GTH en el sector público en un país ha propiciado cambios en su manera de gestionar el talento humano (ECOB, 2014, p. 661). Actualmente no existe evidencia sobre el impacto de las labores desempeñadas por las unidades de personal. Dentro de los informes presentados por las entidades, el 79,2% de las cabezas de sector incluyen aspectos de seguimiento. Dentro de estos, los temas más mencionados son las capacitaciones y las convocatorias realizadas.	<b>Administrativas</b> Lograr sinergias entre el sector público y el académico, para la formación de conocimiento. <b>Financieras y presupuestales</b> En cuanto los recursos que se destinen a las convocatorias relacionadas con el estudio del empleo público. <b>Político</b> Alcanzar los apoyos necesarios para hacer efectiva la relación Universidad-Estado. <b>Coordinación interinstitucional</b> Entre las entidades del sector función pública con las demás organizaciones. También, entre la academia y Colciencias a nivel nacional para desarrollar una línea de investigación en gestión pública, sus diferentes sedes a nivel regional y las demás entidades del sector académico.	<b>Ejecutores</b> Colciencias: ejecutora en la definición de una línea de investigación de temas de gobierno y gestión pública, y en la conformación de un cuerpo de investigadores de primer nivel que permita acumular conocimientos empíricos acerca del tema. ESAP y sector académico: como receptores de fondos y académicos encargados de dichas investigaciones. DAFP, CNSC: en cuanto a que aportan becas para fomentar la formación en temas relacionados. <b>Beneficiarios</b> Servidores públicos, UDP.	No requiere modificación de las normas existentes de las leyes. En cuanto a los congresos, estos pueden ser realizados sin ninguna modificación normativa dado que se encuentra dentro de las funciones del DAFP. Las líneas 2, 3 y 5 requieren la expedición de normas para la creación del sistema de becas, y pueden requerir aumento de las partidas presupuestales por parte del Ministerio de Hacienda. La ESAP y Colciencias cuentan con las funciones para implementar esta recomendación.
----	--	---	--	---	---	--	---

Largo plazo (superior a tres años)							
Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Gratton <i>et al.</i> (1999), están dirigidas a proyectar a las organizaciones e individuos hacia la consolidación de prácticas que superen situaciones coyunturales. El tiempo de implementación de estas propuestas es mayor a tres años.							
No.	Meta del modelo propuesto	Problema o brecha	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia en el documento	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de los actores	Factibilidad normativa
47	Desarrollar a los individuos y equipos a través de su labor.	Diferencias en acceso a planes y actividades de desarrollo profesional y personal.	Sistema condicionado de créditos/beca para formación y capacitación de contratistas y provisionales.	Actualmente, los empleados provisionales y temporales no podrán participar de actividades de formación formal o no formal. Los sistemas de capacitación son para los funcionarios públicos de carrera administrativa y de libre nombramiento y remoción, mientras que personal provisional o temporal podrá acceder a inducción y	A pesar de lo anterior, no siempre se mencionan cifras y estrategias específicas. Adicionalmente, la CTH no es un componente en sí mismo del MECI, lo que da espacio a que se pueda dejar este tema rezagado en los procesos de control.	<b>Estructura organizacional</b> Ajustes en materia de inversión en ciencia y tecnología hacia temas de gobierno y gestión pública.	
				<b>Administrativas</b> Ajuste organizacional y de equipos a los nuevos arreglos organizacionales. <b>Normativas y metodológicas</b> En cuanto al diseño y la aplicación de lineamientos y la viabilidad jurídica de la medida. <b>Políticas</b> Levantamiento de apoyo de los diversos actores para la aceptación de la alternativa.		<b>Ejecutores</b> DAFP: ejecutor en cuanto al diseño de estándares para la implementación de la política. UDP, secretarías generales, Oficina de TIC: ejecutoras en cuanto a la implementación de estas herramientas en la entidad. Minhacienda: adjudicar los recursos necesarios para las capacitaciones. <b>Beneficiarios</b> Contratistas y temporales	Es preciso reiterar que la permanencia y la estabilidad van en contra de la naturaleza de estos tipos de vinculación. En esto han sido reiterativos los pronunciamientos de la Corte Constitucional, por cuanto la naturaleza de ambas figuras jurídicas es la temporalidad. El diseño de este tipo de créditos/beca no puede estar vinculado a la permanencia o estabilidad de las personas vinculadas

48	Desarrollar a los individuos y equipos a través de su labor.	Falta evidencia que indique la efectividad de los programas de desarrollo.	Facilitar la alineación de los objetivos individuales y organizacionales en materia de capacitaciones a través de: (1) la creación de un modelo tipo para la construcción de los planes de capacitación de las organizaciones que les ayude a definir procesos y mecanismos rigurosos de asignación, más allá de los	entrenamiento en el puesto de trabajo.	<p><b>Financieras y presupuestales</b>                      Recursos para el seguimiento de las capacitaciones y el cumplimiento de los requisitos. Los recursos para hacer los cursos.  <b>Coordinación interinstitucional</b>                      Entre los actores del sector de la función pública y dentro de las organizaciones.  <b>Tecnológicas y de comunicaciones</b>                      Asegurar competencia y conectividad para la adopción de estas nuevas prácticas tanto en la UDP como en las oficinas misionales.</p>	<p><b>Posibles opositores</b>                      Servidores públicos, jefes y directivos: en cuanto a pérdida del control y nuevas responsabilidades. UDP: en cuanto a pérdida del control. Sindicatos y altas cortes.</p>	con el sector público mediante estas figuras. En consecuencia, la propuesta puede llegar a sufrir de problemas de exequibilidad a la luz de la jurisprudencia desarrollada por la Corte Constitucional.
			Actualmente existe un acuerdo en cuanto a que la capacitación y la formación no están dando los resultados esperados. Las diferencias presupuestales existentes entre las entidades, la falta de alineación entre los programas ofrecidos con los necesitados, y la falta de motivación de los servidores, son	<p><b>Administrativas</b>                      En cuanto a las necesidades de alineación entre los objetivos individuales y misionales para la capacitación. Personal con conocimientos en planeación para el desarrollo de las capacitaciones.  <b>Normativas y metodológicas</b>                      Establecimiento de protocolos y metodologías de gestión. Asimismo,</p>	<p><b>Ejecutores</b>                      DAFP, ESAP y CNSC: ejecutores en las capacitaciones de la GRH (responsables de implementar el módulo virtual). DANE: en cuanto a que incluye el módulo de capacitación y capacidad técnica en la EDI y EDD. UDP, oficinas de planeación y secretarías generales: ejecutores en la programación de las capacitaciones.</p>	Estos planes y actividades interinstitucionales no requieren modificaciones a la ley ni a los decretos actuales. Por el contrario, estos se describen como parte de las funciones del DAFP y la ESAP. El DAFP define las políticas generales de capacitación y formación del talento humano y formula el Plan Nacional y las comisiones de personal participan por entidades. La cartilla DAFP sobre capacitación establece lineamientos	

Largo plazo (superior a tres años)							
Estas recomendaciones, de acuerdo con el criterio de Grattón <i>et al.</i> (1999), están dirigidas a proyectar a las organizaciones e individuos hacia la consolidación de prácticas que superen situaciones coyunturales. El tiempo de implementación de estas propuestas es mayor a tres años.							
No.	Meta del modelo propuesto	Problema o brecha	Recomendación	Relación con el problema/porqué se menciona en el documento/evidencia en el documento	Implicaciones institucionales y organizacionales	Institucionalidad y rol de los actores	Factibilidad normativa
			<p>resultados de la evaluación del desempeño; (2) desarrollar un módulo virtual de instrucción a las unidades de personal en el diseño de planes de incentivos que incluyan elementos de capacitación; (3) incluir un módulo de capacitación y capacidad técnica dentro de la EDI; (4) elaborar una consulta anual de necesidades individuales y organizacionales de capacitación a través del Sigeip, como un proceso previo al diseño de los planes que asegure la reflexión interna e individual sobre estas necesidades.</p>	<p>algunos de los motivos identificados. A pesar de lo anterior, no hay mediciones del impacto de estas capacitaciones. Por ejemplo, el 27% de las entidades encuestadas desconoce el grado de participación de servidores en actividades de bienestar, y solo el 18% los revisa. Adicionalmente, el 60% de los encuestados no cree que los programas de bienestar incrementen el compromiso con la entidad. En el nivel territorial, el 73% de los encuestados declara no conocer los planes de incentivos.</p>	<p>inclusión del tema en los formularios EDI, EDID y en el Sigeip. <b>Políticas</b> Levantar apoyos para la implementación de dicha iniciativa. <b>Financieras y presupuestales</b> Ante la escasez de recursos, dirigir personal y recursos para este proceso de capacitación. <b>Coordinación interinstitucional</b> Entre los actores del sector de la función pública para que se hagan estas capacitaciones de manera coordinada en las organizaciones del sector público. También con el DANE para la inclusión del módulo en la EDI y EDID. <b>Tecnológicos y de comunicaciones</b> En cuanto a la utilización del Sigeip y del módulo virtual para impartir las instrucciones.</p>	<p><b>Posibles opositores</b> Servidores públicos: en cuanto al cambio del <i>statu quo</i>. Personal de la UDF: en cuanto a que podrían representar mayores responsabilidades.</p>	<p>que, en caso de ampliarse, deberían desarrollar más. La Ley 909 regula los objetivos de la capacitación, que es un principio de la función pública. Las modificaciones en relación con la EDI no requieren cambios normativos pues el DANE cuenta con la facultad discrecional para modificar su instrumento de medición. Respecto al numeral 4, los planes de capacitación se hacen consultando anualmente las necesidades individuales, por tanto, sería necesario el desarrollo en el Sigeip, lo cual se encuentra enmarcado dentro de las responsabilidades del DAFP.</p>

## Bibliografía

- ARANGO, L. y POSADA, C. (2007). Los salarios de los servidores públicos en Colombia, 1978-2005. *Ensayos Sobre Política Económica*, 25(55), 110-147.
- BAN, C. y GOSSETT, C. (2010). The Changing Roles of the Human Resource Office. En Condrey, S. (Ed.). *Handbook of Human Resource Management in Government*, 3a. ed. (pp. 5-25). Estados Unidos: Jossey-Bass.
- BANCO MUNDIAL. (2010). *Non-monetary Awards for Public Sector Programs and Institutions: Survey of Selected International Experience*. Global Expert Team. Public Sector Awards Programs.
- BARZELAY, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley, CA: University of California Press.
- BATTAGLIO JR., P. y J. LLORENS. (2010). Human Resource Management in a Human Capital Environment. En Condrey, S. (Ed.). *Handbook of Human Resource Management in Government*, 3a. ed. (pp. 27-43). Estados Unidos: Jossey-Bass.
- BOWEN, D. y C. OSTROFF. (2004). Understanding HRM-Firm Performance Linkages: The Role of "Strenght" of the HRM System. *Academy of Management*, 29(2), 203-221.
- BOWEN, R. (2000). Recognizing and Rewarding Employees. Estados Unidos: McGraw-Hill.
- CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD). (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Recuperado de <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view>
- COGBURN, J.; BATTAGLIO JR.; R., BOWMAN, J.; CONDREY, S.; GOODMAN, D. y WEST, J. (2010). State Government Human Resource Professionals' Commitment to Employment at Will. *American Review of Public Administration*, 40(2), 189-208.
- COLEMAN, S. (2009). Introduction to Human Capital Management in Public Organizations. *Introduction to Human Capital Management in Public Organizations* (pp. 1-12). Washington D. C.: CQ Press.
- COLLEY, L. y PRICE, R. (2010). Where Have All The Workers Gone? Exploring Public Sector Workforce Planning. *Australian Journal of Public Administration*, 69(2), 202-213.
- COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL (CNSC). (2014). *Informe trimestral de gestión al Congreso (I trimestre)*. Bogotá D. C.: CNSC.
- CONDREY, S. (2012). Public Human Resources Management: How We Get Where We Are Today? En Riccucci, N. (Ed.). *Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges* (pp. 1-13). Estados Unidos: Pearson Education.
- . (2010). Toward Relevant Human Resource Management. *Handbook of Human Resource Management in Government*, 3a. ed. (pp. xxxix-lii). Estados Unidos: Jossey-Bass.
- COURSEY, D. (2010). Managing Technology in the Context of Public Human Resources. En Condrey, S. (Ed.). *Handbook of Human Resource Management in Government*, 3a. ed. (pp. 199-229). Estados Unidos: Jossey-Bass.
- DALEY, D. (2012). Strategic Human Resource Management. En Riccucci, N. (Ed.). *Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges*, 5a. ed. (pp. 120-134). Estados Unidos: Pearson.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (DAFP). (2014a). *Manual técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano (MECI)*. (pp. 6-15). Bogotá D. C.: DAFP.
- . (2014b). *Reportes Sigep*. Recuperado de <http://reportes.sigep.gov.co/ReportesGerenciales>
- . (2013). *Informe de participación femenina en el desempeño de cargos directivos de la administración pública*. Bogotá D. C.: DAFP.
- . (2012a). *Sistema de estímulos, orientaciones metodológicas*. Bogotá D. C.: DAFP.

- . (2012b). *Sistema de Información y Gestión del Empleo Público*. Bogotá D. C.: DAFP. Recuperado de [http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrive\\_publicaciones?no=1613](http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrive_publicaciones?no=1613)
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (DAFP) y Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). (2010a). *Plan nacional de formación y capacitación de empleados públicos para el desarrollo de competencias*. Bogotá D.C.: DAFP, ESAP.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (DANE). (2013). *Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional (EDI)*. Bogotá: DANE.
- . (2011). *Encuesta de Cultura Política (ECP)*. Bogotá: DANE.
- . (2009). *Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Departamental (EDID)*. Bogotá: DANE.
- DIRECCIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL DE CHILE. (2012). *Modelo de gestión de personas para la administración central del Estado* (pp. 4-13). Santiago de Chile: DNSC.
- ECHEBARRIA, K. (2006). Red de gestión y transparencia de la política pública. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank. Regional Policy Dialogue.
- ESCUELA DE GOBIERNO ALBERTO LLERAS CAMARGO (EGOB). (2014). *Informe de diagnóstico. 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*. Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes, DAFP, ESAP, Colciencias.
- GRATTON, L.; HOPE-HAILEY, V.; STILES, P. y TRUSS, C. (1999). Linking Individual Performance to Business Strategy: The People Process Model. *Human Resource Management*, 38(1), 17-31.
- GRINDLE, M. (2012). *Jobs for the Boys. Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- HAYS, S. y SOWA, J. (2010). Staffing the Bureaucracy. En Condrey, S. (Ed.). *Handbook of Human Resource Management in Government*, 3a. ed. (pp. 99-127). Estados Unidos: Jossey-Bass.
- HERNÁNDEZ, M., CRUZ, C. y ROJAS, T. (2010). *Evaluación de la política de empleo público*. Bogotá: Contraloría de la República, Dirección de Estudios Sectoriales.
- HOOD, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- IACOVIELLO, M. y STRAZZA, L. (2011). De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América Latina. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 11(16), 51-95.
- IBM BUSINESS CONSULTING SERVICES. (2005). *Human Capital Management in Government: An Industry Insight from the Global Human Capital Study 2005*. IBM Business of Government.
- KLINGNER, D. (2012). Building Public Human Resource Capacity in Fragile and Transitional States: Linking Theory, Research, Practice, and Teaching. En Riccucci, N. (Ed.). *Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges*, 5a. ed. (pp. 14-27). Estados Unidos: Pearson.
- LATIN AMERICAN PUBLIC OPINION PROJECT (Lapop). (2014). *Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Colombia)*. Recuperado de <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/>
- LEY 909 DEL 2004. Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y se dictan otras disposiciones. Septiembre 23 del 2004. DO. No. 45680.
- LONGO, F. (2006). Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil. En: Echebarria, K. (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington D. C.: Inter-American Development Bank. Regional Policy Dialogue.
- . (2004a). Lo que el empleo público tiene de diferente. La función pública. *Mérito y flexibilidad, la gestión de las organizaciones del sector público* (pp. 61-80). Barcelona: Paidós Ibérica.
- . (2004b). La gestión de las personas en las sociedades contemporáneas. *Mérito y flexibilidad, la gestión de las organizaciones del sector público* (pp. 25-60). Barcelona: Paidós Ibérica.

- . (2004c). Gestionar personas en el sector público: un sistema integrado de valor estratégico. *Mérito y flexibilidad, la gestión de las organizaciones del sector público* (pp. 89-111). Barcelona: Paidós Ibérica.
- . (2003). *Comparative Institutional Diagnosis of Civil Service Systems: Summary of 17 Country Evaluations*. Working Paper Inter-American Development Bank. Regional Policy Dialogue. Washington D. C.
- . (2002). *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*. Barcelona: Banco Interamericano de Desarrollo.
- LONTI, Z. (2005). How much decentralization? Managerial Autonomy in the Canadian Public Service. *American Review of Public Administration*, 35(2), 122-136.
- MALDONADO, D. (2000, marzo). Diferenciales salariales entre los trabajadores del sector público y del sector privado en Colombia en 1997. *Desarrollo y Sociedad*, 45, 65-106.
- MERTON, R. (1952). Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, 17, 560-68. Reader in bureaucracy, ed. R. K. Merton, A. P. Gray, B. Hockey, and H. C. Selvin, 361-72. Glencoe, IL: Free Press
- MESCH, D.; PERRY, J. y WISE, L. (1995). Bureaucratic and Strategic Human Resource Management: An Empirical Comparison in the Federal Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(4), 385-402.
- MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME ADMINISTRATIVE – PWC. (2005). *Human Resource Management Strategies to Support Organizational Changes*. Survey for the 44th Meeting of the Directors General Responsible for Public Administration of the EU States.
- OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL. (2003). Empleo y salarios en el sector público colombiano. *Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social*, 3. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). (2013). *Colombia: Implementing Good Governance, OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing.
- PANIZZA, U. (2001). Public Sector Wages and Bureaucratic Quality: Evidence from Latin America. *Economía*, 2(1), 97-151.
- PERRY, J. (2013) *Foundations for Human Capital Management Policy for Colombia: Lesson from Theory and Practice*. Presentación en el Evento Internacional “Una política de talento humano para el sector público colombiano del siglo XXI” Universidad de los Andes – Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Octubre 22 y 23.
- PERRY, J. y MESCH, D. (1997). Strategic Human Resource Management. En Ban, C. y Ricucci, N. *Public Personnel Management. Current Concerns, Future Strategies*. 2a. ed. New York: Longman.
- POLIDANO, C. (1999). *The New Public Management in Developing Countries*. IDPM Public Policy and Management Working Paper, 13.
- PWC. (2013). *The Waves of Change in Federal Human Capital Management*. PwC Public Sector Publication.
- REDMAN, T. y MATHEWS, B. (1995). Trends in Recruitment: A Ten-year Retrospective View. *The International Journal of Career Management*, 7(2), 10-16.
- REESE, C. y WATSON, D. (2010). The Budgeting Process. En Condrey, S. (Ed.). *Handbook of Human Resource Management in Government*, 3a. ed. (pp. 769-834). Estados Unidos: Jossey-Bass.
- ROBERTS, G. (2009). Employee Benefits. En Hays, S.; Kearney, R. y Coggburn, D. (Eds.). *Public Human Resource Management*, 5a. ed. (pp. 123-141). Estados Unidos: Pearson.
- SANABRIA, P. (2012). *Job Sector Choice and Public Service Motivation: Evidence from Colombia*. PhD Dissertation. Department of Public Administration and Policy. The American University – Washington D. C. Agosto 2012.

- STRAZZA, L. (2014). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- TÉRMINOS DE REFERENCIA PROYECTO “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”, financiado por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), con el apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y Colciencias”, Bogotá. Septiembre
- WORLD VALUES SURVEY. (2012). *World Values Survey Wave 6: 2010-2014 (Colombia)*. Recuperado de <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp>.

## Referencias normativas

- COLOMBIA (2014). Constitución Política. Bogotá: Legis.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA.(1968, diciembre 26). Ley 74 de 1968. Por la cual se aprueban los “Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966”. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 32.682 del 26 de diciembre de 1968.
- . (1972, diciembre 30). Ley 16 de 1972, por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969”. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 33.780 del 5 de febrero de 1973.
- . (1976, septiembre 15). Ley 26 de 1976. Por la cual se aprueba el Convenio Internacional del Trabajo, relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación adoptado por la Trigésima Primera Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (Ginebra 1948). Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 34.642 del 27 de septiembre de 1976.
- . (1976, septiembre 15). Ley 27 de 1976. Por la cual se aprueba el Convenio Internacional del Trabajo, relativo a la aplicación de los principios del Derecho de Sindicación y de Negociación colectiva, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (Ginebra 1949). Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 34.642 del 27 de febrero de 1976.
- . (1992, mayo 18). Ley 4 de 1992. Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales *e* y *f* de la Constitución Política. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 40.451 del 18 de mayo de 1992.
- . (1993, octubre 28). Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 41.094 del 28 de octubre de 1993.
- . (1993, noviembre 29). Ley 87 de 1993. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 41.120 del 29 de noviembre de 1993.
- . (1995, junio 6). Ley 190 de 1995. Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 41.878 del 6 de junio de 1995.

- (1996, abril 30). Ley 278 de 1996. “Comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales creada por el artículo 56 de la Constitución Política”. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 42.783 del 10 de mayo de 1996.
- (1997, noviembre 5). Ley 411 de 1997. Por medio de la cual se aprueba el “Convenio 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública”, adoptado en la 64 Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1978. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 43.168 del 12 de noviembre de 1997.
- (1998, diciembre 29). Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 43.464 del 30 de diciembre de 1998.
- (2000, mayo 15). Ley 580 del 2000. Por la cual se exaltan los valores, símbolos patrios, manifestaciones autóctonas culturales de Colombia y se establece el lapso comprendido entre el 15 de julio y el 15 de agosto de cada año como mes de la patria. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 44.007 del 16 de mayo del 2000.
- (2000, mayo 31). Ley 581 del 2000. Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 44.026 del 31 de mayo del 2000.
- (2000, junio 13). Ley 584 del 2000. Por la cual se derogan y se modifican algunas disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 44.043 del 14 de junio del 2000.
- (2000, octubre 6). Ley 617 del 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 44.188 del 9 de octubre del 2000.
- (2001, diciembre 5). Ley 712 del 2001. Por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 44.640 del 8 de diciembre del 2001.
- (2002, febrero 5). Ley 734 del 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 44.708 del 13 de febrero del 2002.
- (2004, septiembre 23). Ley 909 del 2004. Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 45680 del 23 de septiembre del 2004.
- (2005, julio 8). Ley 962 del 2005. Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 46.023 del 6 de septiembre del 2005.
- (2006, enero 23). Ley 1010 del 2006. Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 46.160 del 23 de enero del 2006.
- (2012, julio 6). Ley 1551 del 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 48.483 del 6 de julio del 2012.

- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (1948, diciembre 8). Declaración Universal de los Derechos Humanos. United Nations. Recuperada en julio 11, 2015, del sitio OHCHR: Naciones Unidas Derechos Humanos en <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Introduction.aspx>
- . (1966, diciembre 16). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperada en julio 11, 2015, del sitio OHCHR: Naciones Unidas Derechos Humanos en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Recuperada en julio 11, 2015, del sitio OAS: Organización de los Estados Americanos en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>
- . (1969 noviembre 22). Convencion Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Recuperada en julio 11, 2015, del sitio OAS: Organización de los Estados Americanos en [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). (1949, julio 1.º). C098 - Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva. Ginebra, Suiza. Revisado el 11 de julio del 2015 en [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312243](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312243)
- . (1978, junio 27). C151 - Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública. Ginebra, Suiza. Revisado el 7 de julio del 2015 en [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312296](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312296)
- . (1981, junio 3). C154 - Convenio sobre la negociación colectiva. Ginebra, Suiza. Revisado el 7 de julio del 2015 en [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_ILO\\_CODE:C154](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C154)
- PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (1994, julio 15). Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 41.450 del 15 de julio de 1994.
- . (1950, agosto 5). Decreto 2663 de 1950. Sobre Código Sustantivo del Trabajo. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 27.407 del 9 de septiembre de 1950.
- . (1991, abril 17). Decreto 1016 de 1991. Por el cual se establece la Prima Técnica para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los Consejeros de Estado y los Magistrados del Tribunal Disciplinario. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 39.802 del 17 de abril de 1991.
- . (1991, junio 26). Decreto 1624 de 1991, por el cual se adiciona el Decreto 1016 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 39.882 del 26 de junio de 1991.
- . (1991, junio 27). Decreto 1661 de 1991. Por el cual se modifica el régimen de Prima Técnica, se establece un sistema para otorgar estímulos especiales a los mejores empleados oficiales y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 39.881 del 27 de junio de 1991.
- . (1991, septiembre 17). Decreto 2164 de 1991. Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto-Ley 1661 de 1991. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 40.039 del 17 de septiembre de 1991.
- . (1991, noviembre 15). Decreto 2573 de 1991. Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 6 del Decreto-ley 1661 de junio 27 de 1991. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 40.162 del 17 de septiembre de 1991.
- . (1997, julio 4). Decreto 1724 de 1997. Por el cual se modifica el régimen de Prima Técnica para los empleados públicos del Estado. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 43.081 del 4 de julio de 1997.
- . (1998, agosto 5). Decreto 1567 de 1998. Por el cual se crean (sic) el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 43.358 del 8 de agosto de 1998.

- (1999, julio 22). Decreto 1335 de 1999. Por el cual se modifican los artículos 3 y 4 del Decreto 2164 de 1991. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 43.645 del 26 de julio de 1999.
- (1999, noviembre 4). Decreto 2145 de 1999. Por el cual se dictan normas sobre el Sistema Nacional de Control Interno de las Entidades y Organismos de la Administración Pública del Orden Nacional y Territorial y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 43.773 del 8 de noviembre de 1999.
- (2000, mayo 23). Decreto 921 del 2000. Por el cual se reglamenta la organización del Banco de Éxitos de la Administración Pública y el otorgamiento del Premio Nacional de Alta Gerencia. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 44.017 del 25 de mayo del 2000.
- (2000, diciembre 29). Decreto 2813 del 2000, por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 584 del 2000. Bogotá, Colombia.
- (2001, julio 26). Decreto 1537 del 2001. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993 en cuanto a elementos técnicos y administrativos que fortalezcan el sistema de control interno de las entidades y organismos del Estado. Bogotá, Colombia.
- (2003, mayo 27). Decreto 1336 del 2003. Por el cual se modifica el régimen de Prima Técnica para los empleados públicos del Estado. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 45.200 del 27 de mayo del 2003.
- (2004, abril 14). Decreto 1145 del 2004. Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con el desarrollo del Sistema General de Información Administrativa del Sector Público, SUP. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 45.520 del 15 de abril del 2004.
- (2004, diciembre 9). Decreto 4110 del 2004. Por el cual se reglamenta la Ley 872 del 2003 y se adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 45.761 del 13 de diciembre del 2004.
- (2005, marzo 17). Decreto 770 del 2005, por el cual se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del Orden Nacional, a que se refiere la Ley 909 del 2004. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 45.855 del 19 de marzo del 2005.
- (2005, marzo 17). Decreto 785 del 2005, por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 del 2004. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 45.855 del 19 de marzo del 2005.
- (2005, abril 25). Decreto 1227 del 2005. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 del 2004 y el Decreto-ley 1567 de 1998. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 45.890 del 25 de abril del 2005.
- (2005, mayo 20). Decreto 1599 del 2005. Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con el desarrollo del Sistema General de Información Administrativa del Sector Público, SUP. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 45.520 del 15 de abril del 2004.
- (2005, julio 22). Decreto 2539 del 2005. Por el cual se establecen las competencias laborales generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de las entidades a las cuales se aplican los Decretos-ley 770 y 785 del 2005. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 45.980 del 25 de julio del 2004.
- (2005, diciembre 21). Decreto 4669 del 2005. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 962 del 2005. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 46.130 del 22 de diciembre del 2005.
- (2006, junio 29). Decreto 2177 del 2006. Por el cual se establecen modificaciones a los criterios de asignación de prima técnica y se dictan otras disposiciones sobre prima técnica. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 46.315 del 30 de junio del 2006.

- . (2007, julio 31). Decreto 2913 del 2007. Por el cual se modifica el Decreto 2621 del 2006. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 46.706 del 31 de julio del 2007.
- . (2007, agosto 27). Decreto 3246 del 2007. Por el cual se modifica el Decreto 1145 del 2004. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 46.733 del 27 de agosto del 2007.
- . (2007, noviembre 27). Decreto 4665 del 2007. Por el cual se adopta la actualización del Plan Nacional de Formación y Capacitación para los Servidores Públicos. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 46.827 del 29 de noviembre del 2007.
- . (2008, abril 14). Decreto 1151 del 2008. Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, se reglamenta parcialmente la Ley 962 del 2005, y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 46.960 del 14 de abril del 2008.
- . (2008, abril 30). Decreto 1409 del 2008. Por el cual se reglamenta el artículo 18 de la Ley 909 del 2004. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 46.976 del 30 de abril del 2008.
- . (2010, agosto 5). Decreto 2842 del 2010. Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la operación del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (Sigep) y se deroga el Decreto 1145 del 2004. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 47.792 del 5 de agosto del 2010.
- . (2012, enero 10). Decreto 19 del 2012. Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 48.308 del 10 de enero del 2012.
- . (2012, mayo 24). Decreto 1092 del 2012. Por el cual se reglamentan los artículos 7º y 8º de la Ley 411 de 1997 en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 48.440 del 24 de mayo del 2012.
- . (2012, diciembre 3). Decreto 2482 del 2012. Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 48.634 del 3 de diciembre del 2012.
- . (2014, febrero 05). Decreto 160 del 2014. Por el cual se reglamenta la Ley 411 de 1997 aprobatoria del Convenio 151 de la OIT, en lo relativo a los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleados públicos. Bogotá, Colombia: *Diario Oficial* n.º 49.055 del 5 de febrero del 2014.

### *Cartillas del DAFP*

- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (DAFP). (2009, junio). Empleo, situaciones administrativas, jornada laboral y retiro de empleados del sector público. Cartillas de Administración Pública (cartilla n.º 1). Bogotá, Colombia. Revisado el 11 de julio del 2015 en [http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrieve\\_publicaciones?no=374](http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrieve_publicaciones?no=374)
- . (2010, mayo 30). Plan nacional de formación y capacitación de empleados públicos para el desarrollo de competencias. Cartillas de Administración Pública (cartilla n.º 12). Bogotá, Colombia. Revisado el 11 de julio del 2015 en [http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrieve\\_publicaciones?no=236](http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrieve_publicaciones?no=236)
  - . (2011). Prima técnica de empleados públicos. Cartillas de Administración Pública (cartilla n.º 9). Bogotá, Colombia. Revisado el 11 de julio del 2015 en [http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrieve\\_publicaciones?no=1019](http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrieve_publicaciones?no=1019)

- . (2012). Sistema de información y gestión del empleo público. Cartillas de Administración Pública. Bogotá, Colombia. Revisado el 11 de julio del 2015 en [http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrive\\_publicaciones?no=1613](http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrive_publicaciones?no=1613)
- . (2012, noviembre). Sistema de estímulos orientaciones metodológicas. Cartillas de Administración Pública (cartilla n.º 20). Bogotá, Colombia. Revisado el 11 de julio del 2015 en [http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrive\\_publicaciones?no=1590](http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrive_publicaciones?no=1590)
- . (2012, octubre). Estatuto básico de organización y funcionamiento de la administración pública. Cartillas de Administración Pública (cartilla n.º 21). Bogotá, Colombia. Revisado el 11 de julio del 2015 en [http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrive\\_publicaciones?no=1594](http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrive_publicaciones?no=1594)
- . (2012, octubre). Obligatoriedad de reportar información al Departamento Administrativo de la Función Pública, según la naturaleza jurídica de las entidades. Cartillas de Administración Pública (cartilla n.º 23). Bogotá, Colombia. Revisado el 11 de julio del 2015 en [http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrive\\_publicaciones?no=1596](http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrive_publicaciones?no=1596)
- . (2013, agosto). Guía para establecer empleos temporales en las empresas sociales del Estado. Cartillas de Administración Pública. Bogotá, Colombia. Revisado el 11 de julio del 2015 en [http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrive\\_publicaciones?no=1850](http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrive_publicaciones?no=1850)
- . (2014, julio). Rediseño institucional de entidades públicas. Bogotá, Colombia. Revisado el 11 de julio del 2015 en [http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrive\\_publicaciones?no=2303](http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrive_publicaciones?no=2303)
- . (2014, octubre). Guía para establecer o modificar el manual de funciones y de competencias laborales. Cartillas de Administración Pública (cartilla n.º 17). Bogotá, Colombia. Revisado el 11 de julio del 2015 en [http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrive\\_publicaciones?no=2339](http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrive_publicaciones?no=2339)

## Anexo 1. Resumen de recomendaciones por área del modelo

	Alternativa	Plazo	#
Planeación del empleo	No se tiene información consolidada sobre el total de personas que trabajan en el sector público		
	Formato de hoja de vida obligatorio y específico para contratistas (censo permanente, duración de contratos, datos sociodemográficos).	CP	1
	Fortalecer el módulo de contratistas en el Sigep a través de indicadores de seguimiento para cuantificar su dimensión y evolución.	MP	13
	Hacer compatible el Sigep con los sistemas de gestión de las entidades (ej. SAP) para hacer más amigable el cargue de información.		14
	Crear aplicación electrónica de GTH para directivos y UDP (capacitación virtual con información diaria de indicadores líderes de empleo).		15
	<b>Debilidad organizacional para la planeación estratégica del talento humano en las entidades</b>		
	Fortalecer mecanismos de comunicación con el nivel implementador (capacitaciones, fortalecimiento del Observatorio del Empleo Público).	CP	2
	Visibilizar tema de GTH e incluir el tema en el PND 2015-2018.		3
	Actualización de manuales de funciones y de cargos por entidad.		4
	Visibilizar tema de GTH e incluir el tema en los planes de desarrollo regionales y locales.	MP	16
	Hacer estudio para reingeniería de las UDP (prácticas de BPM, concentración de las UDP en la GETH).	LP	36
	Fortalecer el rol de líder del jefe de la UDP como agente de cambio (nivelación salarial, ascenso, programas de formación especializados).		37
	<b>El modelo actual de planeación no facilita la gestión estratégica del talento humano</b>		
Fortalecer la aplicación del modelo de competencias (rotación intra e interorganizacional, flexibilidad, paso a funciones misionales).	MP	18	
<b>Limitaciones en la planeación afectan un diseño racional de la planta</b>			
Crear una unidad de planeación del empleo dentro de las UDP (capacitación virtual para uso del Sigep).	MP	17	
<b>Deficiencias en la planeación limitan la alineación entre los manuales de funciones y las necesidades de personal de las entidades</b>			
Actualización de manuales de funciones y de cargos por entidad.	CP	4	
<b>Demoras en los procesos de atracción y selección de los servidores de carrera</b>			
Crear mecanismos con el DAFP para que el Icfes realice la evaluación de las pruebas de selección para concursos públicos (economías de escala en procesos de selección, convocatoria escalonada).	CP	6	
Facilitar el uso de mecanismos para la atracción de grupos clave, jóvenes egresados, profesionales calificados y altos directivos.		5	
Crear en Sigep con la CNSC, un módulo de aspirantes y aplicación para dispositivos electrónicos con bolsa de empleo virtual (sector público).	MP	19	
Que la CNSC lidere el diseño y la ejecución de acuerdos para selección y contratación de las IES encargadas de ejecutar las pruebas de selección.		20	
Elevar a la CNSC como agencia reguladora.		38	
Crear agencia para el reclutamiento y la selección de entidades ejecutoras con alta capacidad técnica que opere de acuerdo con los lineamientos de la CNSC (transparencia y rigurosidad en los procesos).	LP	39	
Ampliar ejecutores de las pruebas de selección y crear <i>assessment centers</i> certificados por la CNSC (economías de escala y especialización en la selección de servidores).		40	
<b>Problemas de alineación entre el diseño de los concursos, el perfil del seleccionado y las necesidades de la entidad</b>			

Lineamientos para una política de talento humano en el sector público colombiano

	Alternativa	Plazo	#
	Definir una política de reclutamiento para llegar en forma más efectiva a los aspirantes y públicos objetivos clave (ferias, plan de prácticas, pasantías, carrera jóvenes).		21
	Diseñar mecanismos legales para facilitar la descentralización de pruebas de selección cualitativas (módulo de aspirantes en el Sigep).	MP	22
	Crear un modelo de <i>assessment center</i> en convenio con universidades acreditadas que se puedan replicar en otras universidades.		23
	<b>Dificultades en identificar, intervenir o desvincular servidores con bajo desempeño</b>		
	Política de gestión del bajo desempeño (vincular resultados de bajo desempeño y acuerdos de gestión, actividades para funcionarios con bajo rendimiento, revisión de normativa para dar flexibilidad y atar el resultado al acuerdo de gestión del jefe).	LP	42
	<b>Baja movilidad intra e interorganizacional de servidores de carrera</b>		
	Opciones de ascenso y movilidad interna	LP	43
	<b>Problemas con retención de funcionarios de alto desempeño</b>		
	Crear el sistema de gerentes públicos colombianos para atraer profesionales con altos niveles de formación que roten en las entidades del sector y se mantengan (salarios, beneficios).	LP	41
	<b>No está comprobada la efectividad de los estímulos que se utilizan en las organizaciones</b>		
Gestión del clima organizacional	Medición del clima y la cultura organizacional para crear lineamientos. Creación del banco de prácticas.		24
	<i>Ranking</i> de clima organizacional.	MP	25
	Garantizar la medición permanente del clima organizacional.		26
	Política nacional para desarrollar diferentes ambientes de trabajo (teletrabajo, horario flexible, <i>task forces</i> ).		27
	<b>Existe una evidente valoración negativa del funcionario público</b>		
	Estrategia de visibilidad y valoración positiva de servidores y entidades.	CP	7
	<b>Percepciones de inequidad entre los individuos que prestan servicios a las entidades</b>		
	Cambiar el nombre de Unidad de Personal por el de Oficina de Talento Humano.		8
	Visibilizar los beneficios existentes para los contratistas y provisionales en las diferentes entidades.	CP	9
	Diseñar un plan de beneficios ajustado a las necesidades y características de los contratistas y provisionales.	LP	44
<b>No existe evidencia sobre la diversidad del sector público colombiano</b>			
Nuevo modelo de hoja de vida.	CP	10	
Política de diversidad en el empleo público.	MP	28	

	Alternativa	Plazo	#
Gestión del desempeño	No se cuenta con evidencia actualizada sobre la situación salarial de los servidores y sus efectos en diferentes aspectos organizacionales		
	Medir el avance en la actualización de manuales de funciones y categorías salariales. Crear <i>ranking</i> de efectividad en simplificación.	CP	11
	<b>Alta heterogeneidad en la implementación de los sistemas de seguimiento y evaluación</b>		
	Instrumentos para alinear la dirección con necesidad de dar mayor importancia a la GTH (BPM, plan estratégico anual de la UDP, atar evaluación de calidad y plan de vacantes con acuerdos de gestión).	MP	29
	Los procesos de evaluación del desempeño laboral no se alinean fácilmente con la gestión estratégica de las organizaciones		
	Crear política sobre incentivos monetarios y no monetarios para servidores y organizaciones, atados a resultados (cartilla con lineamientos, microsítio en "Sirvo a mi país", concursos internos).	MP	30
	Estrategia de sensibilización sobre evaluación del desempeño entre directivos y jefes encargados de evaluar (inducción evaluación alto desempeño, aplicación, inclusión indicadores, evaluación desempeño como meta parcial en acuerdos de gestión).		31
Gestión del desarrollo	<b>Se observa disparidad en el seguimiento a la GTH a nivel de entidad</b>		
	Indicadores de gestión de UDP en el Sigep, y actividades para fortalecer su labor (estímulos a equipos de alto desempeño, <i>ranking</i> de alto desempeño en GTH).	MP	32
	Sistema de calidad acreditación a UDP y organizaciones del sector público (BPM).		45
	Fortalecer relación Universidad-Estado en temas de GTH (conferencia anual, línea de investigación Colciencias, asociación de profesionales de TH, sistema de becas).	LP	46
	<b>El diseño de planes de desarrollo individual y organizacional no es estratégico ni basado en evidencia (demanda y requerimientos de las entidades) y esto dificulta la alineación entre los objetivos individuales y organizacionales</b>		
	Plan de fortalecimiento de la ESAP.		33
	Plan multianual de capacitación (costo-efectividad de planes organizacionales, portafolio de capacitación ejecutiva, certificación de competencias de GTH, encuesta para identificar necesidades, atar evaluación del programa con acuerdo de gestión del jefe de la UDP).	MP	34
<b>Diferencias en acceso a planes y actividades de desarrollo profesional y personal</b>			
Sistema condicionando de créditos-beca para formación y capacitación de contratistas y provisionales.	LP	47	
<b>Falta evidencia que indique la efectividad de los programas de desarrollo</b>			
Identificar prácticas exitosas en el diseño de planes de capacitación (aplicativo en portal "Sirvo a mi país", Observatorio de Empleo Público).	CP	12	
Sistema de aprendizaje colectivo para planes de capacitación (casos exitosos en portal "Sirvo a mi país", <i>ranking</i> de niveles de capacitación, estímulos a entidades con mejores resultados).	MP	35	
Alineación de objetivos individuales y organizacionales en materia de capacitaciones (modelo para construir el PIC, instrucción virtual a la UDP, módulo en EDI, consulta de necesidades a través del Sigep).	LP	48	

**Anexo 2. Estimaciones econométricas. Regresiones Panel EDID-Controles**

Tabla 1. Índice de desempeño fiscal

Variables	Índice de desempeño fiscal		
Planeación del empleo	0,153 (0,176)	0,131 (0,163)	0,231 (0,191)
Gestión del empleo	0,716*** (0,0946)	0,607*** (0,120)	0,521*** (0,139)
Gestión del clima organizacional	-0,176 (0,193)	-0,129 (0,196)	-0,102 (0,200)
Gestión del desempeño	0,0221 (0,139)	0,0320 (0,126)	-0,0402 (0,132)
Gestión del desarrollo	-0,201 (0,127)	-0,129 (0,118)	-0,117 (0,114)
Tasa de homicidios		-0,000215 (0,0478)	-0,00308 (0,0485)
Tasa de desplazamiento		-0,00292* (0,00162)	-0,00299* (0,00173)
PIB			8,26e-05 (9,64e-05)
Población			1,41e-05* (8,26e-06)
Constante	30,89*** (7,952)	33,10*** (8,374)	14,62 (14,44)
Observaciones	130	130	130
R-squared	0,438	0,462	0,481
Número de departamentos	33	33	33

Robust standard errors in parentheses

\*\*\* p&lt;0,01 \*\* p&lt;0,05 \* p&lt;0,1

Tabla 2. Índice de desempeño fiscal para el subsistema planeación del empleo

Variables	Índice de desempeño fiscal		
Planeación del empleo	0,399*** (0,134)	0,435*** (0,131)	0,414*** (0,131)
PIB		0,000199* (0,000109)	0,000143 (0,000108)
Población		3,20e-05** (1,19e-05)	3,35e-05*** (1,16e-05)
Tasa de homicidios			-0,0105 (0,0620)
Tasa de desplazamiento			-0,00461** (0,00199)
Constante	39,32*** (8,486)	-9,490 (14,84)	-5,793 (14,39)
Observaciones	130	130	130

Variables	Índice de desempeño fiscal		
R-squared	0,144	0,300	0,379
Número de departamentos	33	33	33

Robust standard errors in parentheses

\*\*\* p<0,01 \*\* p<0,05 \* p<0,1

**Tabla 3.** Índice de desempeño fiscal para el subsistema gestión del empleo

Variables	Índice de desempeño fiscal		
Gestión del empleo	0,548***	0,504***	0,463***
	(0,0602)	(0,0650)	(0,0688)
PIB		8,43e-05	4,87e-05
		(6,41e-05)	(7,85e-05)
Población		8,37e-06	1,19e-05
		(7,13e-06)	(8,53e-06)
Tasa de homicidios			0,0250
			(0,0535)
Tasa de desplazamiento			-0,00396***
			(0,00131)
Constante	29,17***	19,27**	19,63*
	(3,897)	(8,764)	(10,40)
Observaciones	130	130	130
R-squared	0,400	0,415	0,459
Número de departamentos	33	33	33

Robust standard errors in parentheses

\*\*\* p<0,01 \*\* p<0,05 \* p<0,1

**Tabla 4.** Índice de desempeño fiscal para el subsistema gestión del clima organizacional

Variables	Índice de desempeño fiscal		
Gestión del clima organizacional	0,453***	0,388***	0,383***
	(0,116)	(0,122)	(0,125)
PIB		9,53e-05	4,64e-05
		(0,000105)	(0,000102)
Población		2,75e-05**	2,87e-05**
		(1,14e-05)	(1,13e-05)
Tasa de homicidios			0,0307
			(0,0563)
Tasa de desplazamiento			-0,00563***
			(0,00170)
Constante	35,06***	0,549	2,812
	(7,575)	(12,95)	(12,95)
Observaciones	130	130	130
R-squared	0,189	0,264	0,359
Número de departamentos	33	33	33

Robust standard errors in parentheses

\*\*\* p<0,01 \*\* p<0,05 \* p<0,1

Tabla 5. Índice de desempeño fiscal para el subsistema gestión del desempeño

Variables	Índice de desempeño fiscal		
Gestión del desempeño	0,472***	0,398***	0,370***
	(0,113)	(0,114)	(0,113)
PIB		3,13e-05	-1,20e-05
		(9,60e-05)	(9,08e-05)
Población		2,96e-05**	3,15e-05***
		(1,08e-05)	(9,89e-06)
Tasa de homicidios			0,0210
			(0,0635)
Tasa de desplazamiento			-0,00503**
			(0,00191)
Constante	31,43***	-3,968	-1,074
	(7,949)	(12,67)	(12,00)
Observaciones	130	130	130
R-squared	0,219	0,275	0,352
Número de departamentos	33	33	33

Robust standard errors in parentheses

\*\*\* p&lt;0,01 \*\* p&lt;0,05 \* p&lt;0,1

Tabla 6. Índice de desempeño fiscal para el subsistema gestión del desarrollo

Variables	Índice de desempeño fiscal		
Gestión del desarrollo	0,330***	0,290***	0,318***
	(0,0760)	(0,0795)	(0,0700)
PIB		0,000154	0,000111
		(0,000103)	(0,000101)
Población		2,62e-05**	2,58e-05**
		(1,12e-05)	(1,09e-05)
Tasa de homicidios			0,0442
			(0,0620)
Tasa de desplazamiento			-0,00636***
			(0,00149)
Constante	44,29***	8,754	11,15
	(4,687)	(12,52)	(12,68)
Observaciones	130	130	130
R-squared	0,128	0,227	0,342
Número de departamentos	33	33	33

Robust standard errors in parentheses

\*\*\* p&lt;0,01 \*\* p&lt;0,05 \* p&lt;0,1

Tabla 7. Índice de desempeño integral

Variables	Índice de desempeño integral		
Planeación del empleo	0,0384	0,0556	0,0444
	(0,142)	(0,153)	(0,173)
Gestión del empleo	0,306**	0,319**	0,315*

Variables	Índice de desempeño integral		
	(0,149)	(0,153)	(0,176)
Gestión del clima organizacional	0,0652	0,0587	0,0599
	(0,0983)	(0,0966)	(0,101)
Gestión del desempeño	-0,0359	-0,0443	-0,0330
	(0,123)	(0,124)	(0,138)
Gestión del desarrollo	-0,0967	-0,112	-0,119
	(0,106)	(0,102)	(0,0988)
Tasa de homicidios		-0,0245	-0,0250
		(0,0752)	(0,0760)
Tasa de desplazamiento		0,000582	0,000530
		(0,00231)	(0,00233)
PIB			-0,000155
			(0,000225)
Población			1,64e-05
			(2,51e-05)
Constante	40,19***	40,61***	21,67
	(6,424)	(7,696)	(31,69)
Observaciones	130	130	130
R-squared	0,119	0,121	0,125
Número de departamentos	33	33	33

Robust standard errors in parentheses

\*\*\* p<0,01 \*\* p<0,05 \* p<0,1

**Tabla 8.** Índice de desempeño integral para el subsistema planeación del empleo

Variables	Índice de desempeño integral		
	0,190*	0,193*	0,195*
Planeación del empleo			
	(0,107)	(0,102)	(0,101)
PIB		-9,03e-05	-0,000103
		(0,000196)	(0,000202)
Población		2,87e-05	2,89e-05
		(2,41e-05)	(2,41e-05)
Tasa de homicidios			-0,0320
			(0,0640)
Tasa de desplazamiento			-0,000454
			(0,00234)
Constante	46,15***	8,722	9,932
	(6,778)	(31,40)	(31,26)
Observaciones	130	130	130
R-squared	0,036	0,063	0,069
Número de departamentos	33	33	33

Robust standard errors in parentheses

\*\*\* p<0,01 \*\* p<0,05 \* p<0,1

Tabla 9. Índice de desempeño integral para el subsistema gestión del empleo

Variables	Índice de desempeño integral		
Gestión del empleo	0,279*** (0,0846)	0,273*** (0,0975)	0,270** (0,104)
PIB		-0,000138 (0,000218)	-0,000142 (0,000226)
Población		1,49e-05 (2,39e-05)	1,51e-05 (2,46e-05)
Tasa de homicidios			-0,0150 (0,0678)
Tasa de desplazamiento			4,01e-05 (0,00209)
Constante	40,16*** (5,477)	22,75 (29,01)	23,15 (29,16)
Observaciones	130	130	130
R-squared	0,114	0,118	0,118
Número de departamentos	33	33	33

Robust standard errors in parentheses

\*\*\* p&lt;0,01 \*\* p&lt;0,05 \* p&lt;0,1

Tabla 10. Índice de desempeño integral para el subsistema gestión del clima organizacional

Variables	Índice de desempeño integral		
Gestión del clima organizacional	0,276*** (0,0818)	0,253*** (0,0809)	0,250*** (0,0843)
PIB		-0,000128 (0,000210)	-0,000140 (0,000212)
Población		2,36e-05 (2,34e-05)	2,39e-05 (2,32e-05)
Tasa de homicidios			-0,0112 (0,0766)
Tasa de desplazamiento			-0,000929 (0,00228)
Constante	40,16*** (5,346)	12,01 (29,74)	12,92 (29,37)
Observaciones	130	130	130
R-squared	0,077	0,088	0,093
Número de departamentos	33	33	33

Robust standard errors in parentheses

\*\*\* p&lt;0,01 \*\* p&lt;0,05 \* p&lt;0,1

Tabla 11. Índice de desempeño integral para el subsistema gestión del desempeño

Variables	Índice de desempeño integral		
Gestión del desempeño	0,230*** (0,0788)	0,207** (0,0817)	0,202** (0,0800)
PIB		-0,000166 (0,000219)	-0,000177 (0,000223)
Población		2,67e-05	2,70e-05

Variables	Índice de desempeño integral		
		(2,46e-05)	(2,46e-05)
Tasa de homicidios			-0,0173 (0,0700)
Tasa de desplazamiento			-0,000606 (0,00232)
Constante	42,03*** (5,545)	10,40 (31,47)	11,43 (31,25)
Observaciones	130	130	130
R-squared	0,057	0,070	0,073
Número de departamentos	33	33	33

Robust standard errors in parentheses

\*\*\* p<0,01 \*\* p<0,05 \* p<0,1

Tabla 12. Índice de desempeño integral para el subsistema gestión del desarrollo

Variables	Índice de desempeño integral		
Gestión del desarrollo	0,178** (0,0823)	0,155* (0,0813)	0,159* (0,0884)
PIB		-0,000101 (0,000209)	-0,000114 (0,000211)
Población		2,47e-05 (2,46e-05)	2,47e-05 (2,42e-05)
Tasa de homicidios			-0,00555 (0,0687)
Tasa de desplazamiento			-0,00130 (0,00208)
Constante	47,21*** (5,076)	17,05 (30,81)	18,00 (30,09)
Observaciones	130	130	130
R-squared	0,041	0,057	0,064
Número de departamentos	33	33	33

Robust standard errors in parentheses

\*\*\* p<0,01 \*\* p<0,05 \* p<0,1

## Capítulo 8

# Resultados de la socialización de recomendaciones en el nivel regional

Pedro Pablo Sanabria Pulido<sup>1</sup>  
Fabián Guillermo Telch Otálora

### Introducción

Uno de los principales elementos encontrados en el diagnóstico sobre la gestión del talento humano (GTH) en Colombia (ver capítulos 3 y 4), argumentado por los formuladores en el nivel central para explicar las deficiencias en implementación del marco normativo existente, fue la diversidad en cuanto a la capacidad técnica entre organizaciones y territorios. Por su parte, los funcionarios y jefes de personal de entidades del nivel nacional y subnacional argumentaron dificultades en el entendimiento de los lineamientos brindados desde el nivel central, lo que hace que la política persiga en algunos casos incluso objetivos dispares o contradictorios entre sí.

Lo que se observa entonces es una desconexión en la gobernanza multinivel, entre el nivel de formulación en los entes del nivel nacional y los implementadores en el nivel subnacional y organizacional, que no facilita avanzar hacia un modelo apropiado de gestión estratégica del talento humano. Este proyecto se propuso desde sus inicios como un esfuerzo participativo de investigación que sería construido desde el nivel mismo de implementación de la política pública de gestión del talento humano. Nuestra propuesta investigativa planteó una aproximación del tipo abajo hacia arriba (*bottom-up*) que permitiera construir lineamientos de política sobre la realidad de las organizaciones, los diferentes niveles de gobierno y sus individuos, permitiendo identificar problemas de articulación multinivel, como el que efectivamente se detectó.

Para cumplir con dicho objetivo, el proyecto partió de dos premisas fundamentales: por un lado, que los expertos en las unidades de personal de las entidades (funcionarios y jefes de personal) son quienes mejor conocen los retos de implementación que enfrenta la política de la GTH y sus limitaciones para adquirir un rol estratégico. Por otro lado, que es en las regiones y organizaciones del sector público donde se debe construir la política. Los esfuerzos desde el centro, aunque son necesarios para garantizar uniformidad y consistencia, suelen ser generalistas y pueden omitir las realidades y contingencias de regiones y contextos organizacionales diversos con diferentes niveles de capacidad técnica.

En ese orden de ideas, como parte de las actividades clave de investigación en la fase 1 de diagnóstico (el proyecto tiene tres fases), se diseñaron una serie de espacios participativos que permitieran consolidar un modelo de investigación-acción-participación. En esa

1 Los autores agradecen a Juan Sebastián González y Nicolás Acevedo la asistencia en la investigación.

medida, la evidencia cuantitativa proveniente de fuentes primarias y secundarias fue complementada con ejercicios cualitativos que buscaron recoger las visiones y posiciones de actores en diferentes niveles gubernamentales y organizacionales, con el fin de construir un diagnóstico de la situación actual de manera profunda y amplia.

Como se muestra en los capítulos 3 por Maite Careaga y 4 por Sonia Ospina y Amparo Hofmann-Pinilla, se desarrollaron cerca de 22 grupos focales y 22 entrevistas semiestructuradas con actores clave de la gestión del talento humano en las organizaciones públicas, incluyendo jefes de personal y servidores públicos pertenecientes a entidades públicas del nivel central y territorial, altos directivos (ministros, ex ministros, viceministros y ex viceministros), secretarios generales y expertos en temas de función pública y carrera administrativa.

La evidencia recogida fue fundamental para el diagnóstico durante la fase 1 y para la formulación de lineamientos y recomendaciones para el gobierno en la fase 2 del proyecto (consignados en el capítulo 7), ya que facilitó poder profundizar en aspectos clave revelados por los datos cuantitativos, y documentar o identificar aquellos componentes de la situación actual de la GTH medibles cualitativamente. La evidencia recogida de dichas actividades de investigación cualitativa permitió enriquecer el análisis de las brechas existentes entre lo establecido en la normatividad vigente y los diferentes documentos de política pública sobre el tema, y la ejecución de la política por parte de las organizaciones y unidades de personal en los diferentes niveles de gobierno.

La metodología planteada se estableció rigurosamente en procedimientos y actividades, y siguió los protocolos establecidos en los lineamientos fundamentales de la investigación cualitativa buscando rigurosidad y calidad en la información. Se siguieron protocolos para garantizar altos niveles éticos y de respeto por los participantes. La información fue transcrita y luego procesada en el *software* NVIVO de análisis cualitativo.

En ese orden de ideas, en este proyecto se utilizó una aproximación mixta para la elaboración y el desarrollo del diagnóstico durante la primera fase. Para la segunda fase, cuyo objetivo fue la elaboración de un documento de lineamientos para una eventual política que buscara hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas (capítulo 7), se utilizó para la construcción de los lineamientos y las recomendaciones la evidencia proveniente de métodos mixtos de la fase de diagnóstico. Sin embargo, se planteó de igual forma como propuesta metodológica, una serie de ejercicios participativos a lo largo del país que permitieran socializar, evaluar y validar a nivel organizacional y regional las recomendaciones de política hechas en el documento de recomendaciones (capítulo 7).

El objetivo del presente capítulo es, entonces, ilustrar la evidencia recogida en esos ejercicios regionales y las lecciones obtenidas con expertos e implementadores en organizaciones y regiones sobre las recomendaciones de política del capítulo 7, por medio de una metodología que será descrita en la sección I. Después se realizará un análisis comparativo de los resultados obtenidos en el nivel nacional y los resultados por cada una de las áreas del modelo expuesto en el capítulo 7. En la sección II se procederá a analizar a profundidad los datos por cada una de las regiones y las diferencias entre estas. La IV y última sección de este capítulo se enfocará en los elementos globales de conclusión acerca del trabajo de socialización y validación a nivel regional.

## I. Metodología

En esta sección describiremos la aproximación metodológica realizada para llevar a cabo los talleres regionales de socialización y validación, y el análisis de la evidencia recogida. En total se llevaron a cabo siete talleres de un día cada uno, seis de ellos en Medellín, Bogotá (nivel central y territorial), Barranquilla, Cali, Quibdó y Bucaramanga (cuadro 1), y un piloto inicial con funcionarios de la Dirección de Empleo Público del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). En total se contó con la participación de cerca de 300 funcionarios de 116 entidades del nivel nacional y territorial.

**Cuadro 1.** Talleres de socialización y validación de recomendaciones

Ciudad y fecha	Asistentes	Entidades participantes
Bogotá 14/11/2014	24	Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP): Dirección, Subdirección, Dirección de Empleo Público, Dirección de Desarrollo Organizacional, Dirección de Control Interno, Oficina de Planeación, Oficina de Sistemas. (1)
Medellín 19/11/2014	39	Alcaldía de Medellín, Contraloría General de Antioquia, Empresa de Vivienda de Antioquia (VIVA), Empresas Públicas de Medellín (EPM), Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Fondo de Valorización del Municipio de Medellín, Gobernación de Antioquia, Hospital Gilberto Mejía Mejía, Hospital Santa Isabel, Instituto de Cultura, Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín, Metroparques, Personería de Medellín. (13)
Bogotá 24/11/2014	103	Agencia Nacional del Espectro (ANE), Agencia Nacional de Minería (ANM), Alcaldía de Bojacá, Alcaldía de Cajamarca, Artesanías de Colombia, Autoridad Nacional de Televisión (ANTV), Banco Agrario, Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía (Caprovimpo), Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta, Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias, Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), Defensa Civil Colombiana, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), Hospital San Antonio de Soatá E. S. E., Hospital San Rafael, Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP), Instituto de Tránsito de Boyacá, Instituto Nacional de Metrología, Instituto Nacional de Salud (INS), Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), Migración Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), Ministerio de Comercio, Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Transporte, Satena, Sociedad Fiduciaria (Fiduagraria), Superintendencia de la Economía Solidaria, Superintendencia de Notariado y Registro, Superintendencia de Servicios Públicos, Unidad Administrativa de Catastro Distrital, Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil (UAEAC), Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), Universidad Surcolombiana. (44)
Barranquilla 02/12/2014	43	Alcaldía de Barranquilla, Alcaldía de Ciénaga, Alcaldía de San Estanislao, Contraloría Distrital de Barranquilla, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla (Edubar), Establecimiento de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de Soledad (Edumas), Gobernación del Atlántico, Gobernación del César, Hospital de Turbaco, Hospital Universitario CARI E. S. E., Instituto de Tránsito del Atlántico, Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional (Infotep),

Ciudad y fecha	Asistentes	Entidades participantes
		Instituto Tecnológico de Soledad, Atlántico (ITSA), Personería Distrital de Barranquilla, Secretaría de Salud de Barranquilla, Secretaría de Salud Departamental. (17)
Cali 09/12/2014	42	Alcaldía de Buenaventura, Alcaldía de Palmira, Alcaldía de Riofrío, Alcaldía de Santiago de Cali, Biblioteca Departamental, Concejo de Cali, Contraloría de Cali, Empresa de Recursos Tecnológicos (ERT S. A.), Escuela Nacional del Deporte, Gobernación del Cauca, Gobernación del Valle, Instituto Financiero para el Desarrollo del Valle (Infivalle), Migración Colombia, Secretaría Departamental de Agricultura, Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), Sistema Integrado de Transporte Masivo (Metrocali). (16)
Quibdó 11/12/2014	16	Alcaldía de Bagadó, Alcaldía de Cértegui, Alcaldía de Lloró, Alcaldía de Quibdó, Caja de Compensación Familiar de Chocó (Comfachocó), Contraloría Departamental del Chocó, Gobernación del Chocó. (7)
Bucaramanga 17/12/2014	24	Alcaldía de Barrancabermeja, Alcaldía de Cabrera, Alcaldía de El Playón, Alcaldía de Girón, Alcaldía de Palmar, Alcaldía de Puerto Santander, Alcaldía de San Vicente de Chucurí, Caja Previsora Social, Contraloría Municipal de Floridablanca, Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de San Gil (Acuasan EICE ESP), Empresa de Servicios Públicos de Pamplona (Empopamplona S. A. ESP), Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Gobernación de Santander, Hospital de Florida E. S. E., Hospital de Floridablanca, Personería de Bucaramanga, Universidad de Pamplona, Unidades Tecnológicas de Santander (UTS). (19)

Fuente: elaboración propia

Los talleres se componían de cuatro actividades distribuidas en dos secciones básicas que se ejecutaron de forma similar en cada uno de los talleres (con algunas adaptaciones en algunas regiones). En la primera sección, el investigador principal del proyecto presentaba el documento de recomendaciones, el modelo propuesto y las recomendaciones principales por cada uno de los subsistemas de gestión estratégica del talento humano. Después se realizaba un panel con actores clave de la gestión del talento humano a nivel regional, buscando levantar evidencia acerca de las visiones sobre el tema de la GETH desde el nivel directivo territorial y su validación por parte de los asistentes por medio de preguntas y comentarios. Por último, un conferencista central presentaba sus visiones sobre el tema, buscando una aproximación a los actores del nivel regional asistentes. Aquí finalizaba la primera parte.

En la segunda parte de los talleres se desarrollaron grupos focales con los asistentes, enfocados en el análisis de las recomendaciones por cada uno de los subsistemas del modelo. En total se hicieron 35 grupos focales en los siete talleres, distribuidos por cada uno de los subsistemas del modelo de gestión estratégica del talento humano presentados en el capítulo 7: (1) planeación del empleo, (2) gestión del empleo, (3) gestión del clima organizacional, (4) gestión del desempeño y (5) gestión del desarrollo. Así, cada una de las mesas se encargaba de revisar las recomendaciones de corto, mediano y largo plazo para cada uno de los cinco temas. Los participantes para cada una de las mesas se asignaron con un criterio de diversidad, buscando que en cada mesa no hubiera más de un participante por entidad.

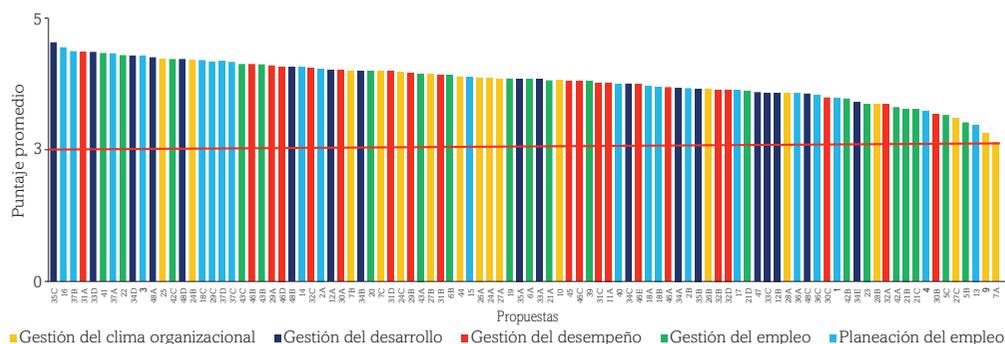
La metodología para los grupos focales se desarrolló siguiendo todos los protocolos de ética de la investigación. Los participantes firmaron un formato de consentimiento luego de haberseles explicado el procedimiento de trabajo grupal e investigación, grabación audiovisual y confidencialidad en el manejo de su información. Después, cada uno de los participantes tomó un formato en el que estaban listadas todas las recomendaciones de

su mesa (subsistema del modelo). De ese listado debía: (1) escoger las cinco propuestas que considerara mejores, (2) escribir por qué le gustaban esas cinco propuestas, (3) escribir comentarios sobre estas, o críticas acerca de otras propuestas no escogidas en el grupo de las cinco. Luego el facilitador de cada mesa totalizó las cinco más escogidas en un formato de mesa que agrega los resultados de cada uno de los participantes. Aquellas que totalizaron la mayor cantidad de escogencias por parte de los participantes pasaron a un análisis grupal, en el cual en otro formato grupal, los participantes analizaron las cinco propuestas mejor recibidas. Para cada una de esas cinco propuestas, el grupo de participantes explicó: (1) qué les gustaba de cada una de estas cinco propuestas, (2) por qué les gustaba y (3) qué le cambiarían o le agregarían a cada una de estas. Luego de ese análisis, cada mesa eligió un vocero, quien se encargó de presentarle a la totalidad de los asistentes los resultados de su mesa, generando una conversación a través de comentarios y participaciones de los asistentes al taller. Por último, en un formato adicional, todos los asistentes evaluaron la calidad en una escala de 1 (peor) a 5 (mejor), de cada una de las recomendaciones de su mesa (para un total de 110 recomendaciones).

La información de escogencia y evaluación de las recomendaciones, presentadas en el capítulo 7, es usada entonces en este capítulo para analizar la evaluación que a nivel nacional tuvieron las recomendaciones para cada uno de los cinco subsistemas. La información fue digitada y analizada de forma agregada y por ciudad. En la sección II analizaremos los resultados agregados y promedio a nivel nacional, y en la sección III nos enfocaremos en el análisis por subsistemas de cada una de las ciudades participantes en los talleres regionales.

## II. Evaluación de las recomendaciones a nivel nacional

En total, cerca de 300 servidores públicos de las unidades de personal (contando entre ellos los jefes de la Unidad de Personal) de entidades de los niveles nacional y territorial, centralizadas y descentralizadas, evaluaron la totalidad de las recomendaciones presentadas por el equipo investigador en el capítulo 7, por cada una de las mesas a las que fueron asignados. Estas evaluaciones, en una escala de 1 (peor) a 5 (mejor), fueron tabuladas para luego calcular los promedios que les presentamos en la gráfica 1.



Gráfica 1. Puntajes promedio por recomendación a nivel nacional

Fuente: Nivel Central, Distrito Capital y Región Centro; Medellín y Antioquia; Barranquilla, Atlántico, Bolívar, Cesar y Magdalena; Cali y Valle del Cauca; Bucaramanga, Santander, Norte de Santander; Quibdó y Chocó

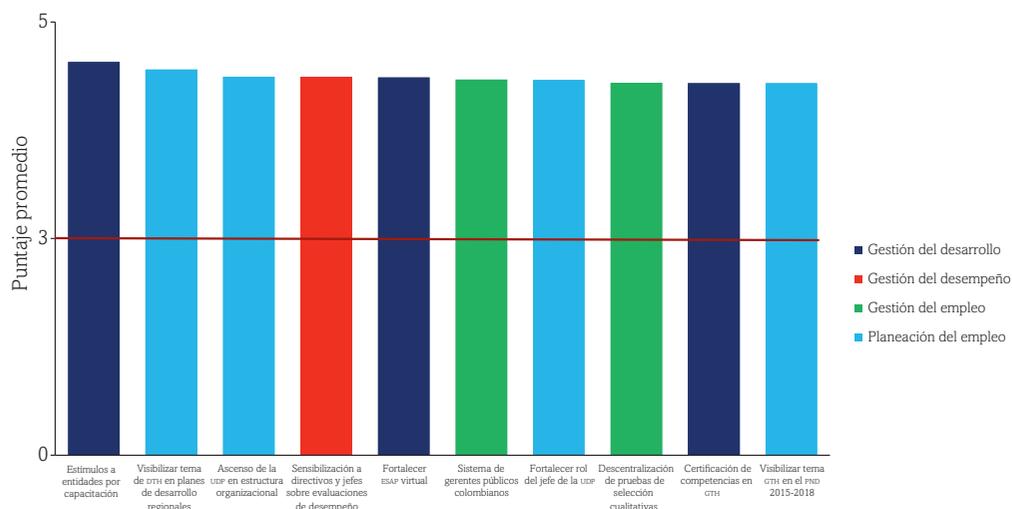
Como se puede observar en la gráfica 1, del total de propuestas presentadas por el equipo investigador, 105 de 108 obtienen aprobación a nivel nacional, mostrando evaluaciones por encima de 3,0. Solo tres de las propuestas, del total de 108, obtienen promedios por debajo de 3,0, específicamente: (1) cambiar el nombre de Unidad de Personal por Oficina de Talento Humano, (2) hacer un convocatoria gradual que en tres años reduzca la provisionalidad y las vacantes aun por llenar, y (3) mejorar la infraestructura de la ESAP.

Lo anterior es llamativo en términos de que involucran directamente a dos de las entidades más importantes del sector que recibieron un número significativo de apreciaciones por parte de los actores en el nivel regional: la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Por otro lado, el cambio de nombre por Oficina de Talento Humano, implica pasar de tareas operativas a un rol más estratégico y a una mejor valoración dentro de la organización, siendo otras propuestas mejor valoradas en promedio.

Hacer una convocatoria escalonada en tres años, se propone como una estrategia para superar las limitaciones operacionales y de cobertura que enfrenta la CNSC, especialmente en el nivel regional. El análisis de los grupos deja ver que las entidades se adaptan a dichas limitaciones, mientras en algunos casos generan procedimientos alternos para la selección de los aspirantes, como sucede en las regiones de mayor desarrollo. En otras regiones, algunos directivos y actores políticos aprovechan estas limitaciones en la operación con base en el mérito para generar nombramientos directos por provisionalidad.

La gráfica 2 muestra las diez propuestas con los mejores puntajes a nivel nacional. Llama la atención que dentro de este grupo no se encuentra ninguna propuesta relacionada con gestión del clima organizacional, mientras cuatro de ellas están relacionadas con la planeación del empleo y más específicamente con la visibilidad del tema de talento humano a nivel territorial y organizacional. Las propuestas con mejores calificaciones usualmente se centran en temas que tienen que ver directamente con el reconocimiento que recibe tanto la Unidad de Personal como su rol a nivel organizacional y territorial, por ejemplo a través de: (1) visibilizar el tema de la GTH en los planes de desarrollo regionales, (2) que el tema de la GTH ascienda en la estructura organizacional, dándole asiento al jefe de personal en los espacios de decisión, y (3) fortalecer el rol de liderazgo del jefe de la UDP.

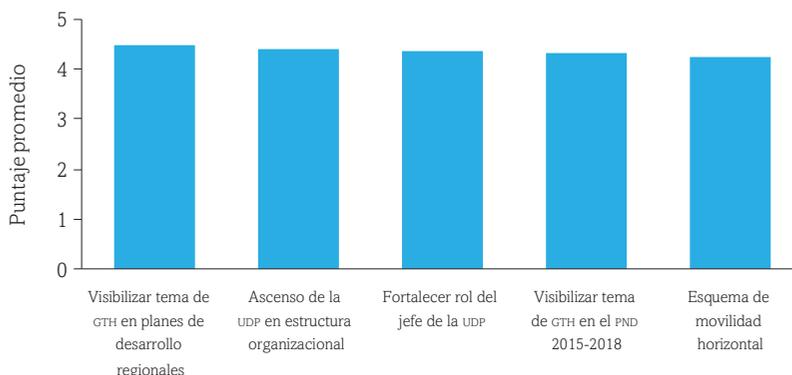
Otro grupo importante de propuestas dentro de las diez mejor calificadas se concentra en temas que aparecen con fuerza en el día a día de las UDP, por ejemplo a través de (en orden de mayor a menor promedio): (1) otorgarle estímulos anuales a las entidades con mejores resultados en materia de capacitación, (2) sensibilizar a los directivos sobre el proceso de evaluación de desempeño para mejorar su aplicación, (3) fortalecer la estrategia de formación virtual de la ESAP a los servidores públicos, (4) facilitar la descentralización de pruebas cualitativas hacia las entidades y el nominador de tal forma que puedan facilitar una mejor congruencia del aspirante con la organización, y acompañar un plan multianual de capacitación con un sistema de certificación en competencias. Por último, aparece un tema que tiene mucho que ver con la forma como se relacionan los directivos con las organizaciones, esto es: (1) crear un sistema de gerentes públicos colombianos, propuesta que dejaría ver las preocupaciones en las regiones por generar continuidad en la alta dirección y propiciar un mayor acercamiento de esta con los temas del día a día organizacionales, tales como la gestión de personas.



Gráfica 2. Las diez mejores propuestas a nivel nacional

Fuente: talleres: Nivel Central, Distrito Capital y Región Centro; Medellín y Antioquia; Barranquilla, Atlántico, Bolívar, Cesar y Magdalena; Cali y Valle del Cauca; Bucaramanga, Santander, Norte de Santander; Quibdó y Chocó

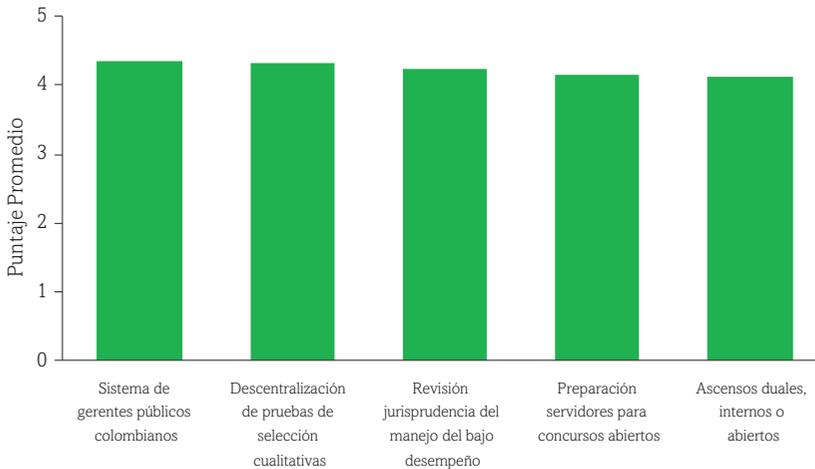
Ahora procedemos a analizar las cinco propuestas mejor evaluadas a nivel nacional para cada uno de los cinco subsistemas del modelo, así: (1) planeación del empleo, (2) gestión del empleo, (3) gestión del clima organizacional, (4) gestión del desempeño y (5) gestión del desarrollo. En relación con la planeación del empleo (gráfica 3), las cinco mejores propuestas se concentran en el rol de la UDP, no sorprende que cuatro de ellas hayan formado parte de las diez mejor calificadas a nivel nacional pues se concentran en la forma como es valorada la Unidad de Personal, el rol del jefe de la UDP y la visibilidad del tema de talento humano en los planes de desarrollo nacional y territoriales. La quinta se refiere a la creación de mecanismos, por medio de la gestión de competencias, que permitan la movilidad dentro de la organización.



Gráfica 3. Las cinco mejores propuestas en el subsistema de planeación del empleo

Fuente: talleres: Nivel Central, Distrito Capital y Región Centro; Medellín y Antioquia; Barranquilla, Atlántico, Bolívar, Cesar y Magdalena; Cali y Valle del Cauca; Bucaramanga, Santander, Norte de Santander; Quibdó y Chocó

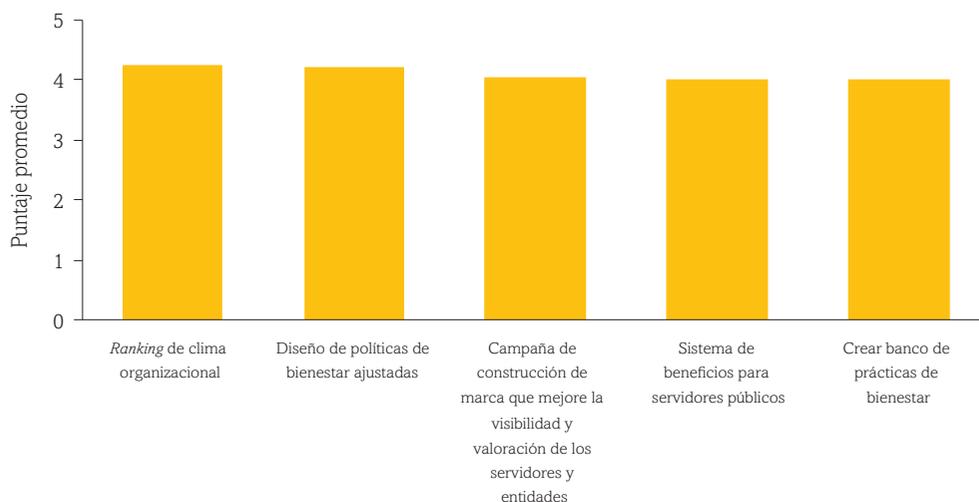
En materia de gestión del empleo (gráfica 4), las cinco mejores propuestas se concentran en los procesos de selección; específicamente las dos mejores evaluadas se refieren a: (1) la creación de un sistema de gerentes públicos y (2) la utilización de pruebas cualitativas descentralizadas por parte del nominador luego de una preselección por parte de la CNSC. También se concentran en un tema que es clave en las organizaciones públicas, que son los ascensos, mediante la preparación de los funcionarios para los concursos y la creación de un sistema dual en el que se identifiquen los concursos que se pueden hacer de forma cerrada y aquellos que se deben hacer abiertos. Por último, entra en la lista de las cinco propuestas mejor calificadas la revisión de la jurisprudencia sobre bajo desempeño para proponer ajustes a la política.



**Gráfica 4.** Las cinco mejores propuestas en el subsistema de gestión del empleo

Fuente: talleres: Nivel Central, Distrito Capital y Región Centro; Medellín y Antioquia; Barranquilla, Atlántico, Bolívar, Cesar y Magdalena; Cali y Valle del Cauca; Bucaramanga, Santander, Norte de Santander; Quibdó y Chocó

Luego analizamos la gestión del clima organizacional (gráfica 5), un tema que no entró dentro de las diez propuestas mejor calificadas (lo cual llama la atención) y cuya primera propuesta apenas alcanza a llegar dentro de las veinte primeras, reflejando la baja importancia estratégica que tiene un tema clave de la gestión estratégica como este que, como vimos en los capítulos 3, 4 y 6, aun no aparece dentro de las funciones principales de unidades de personal, usualmente enfocadas en temas operativos. En esta categoría, las cuatro principales propuestas se concentran en: (1) generar evidencia a través de mediciones de clima organizacional que finalicen en un *ranking* de entidades a nivel nacional, que se conviertan en un estímulo para que el tema cobre relevancia dentro de la agenda de directivos y servidores en la UDP; (2) relacionada con la anterior, el diseño de planes de bienestar ajustados a las realidades organizacionales y regionales con base en las mediciones de clima organizacional, (3) generar un sistema global de beneficios estatales a partir de los servicios de las organizaciones mismas del Estado para los funcionarios públicos que permita darle valor al rol de funcionario público, (4) la idea de crear un banco de prácticas de bienestar a través del cual las organizaciones del sector compartan sus estrategias y la forma en que se adaptan a las restricciones, y (5) crear una campaña de marca para el sector público orientada a superar estereotipos y mejorar la valoración que la ciudadanía tiene de lo público, sus organizaciones y servidores.



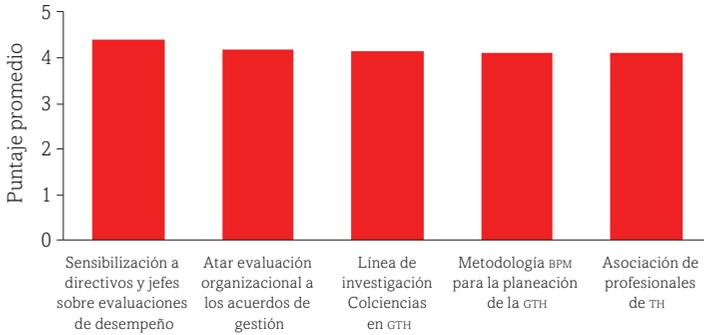
**Gráfica 5.** Las cinco mejores propuestas en el subsistema de gestión del clima organizacional

Fuente: talleres: Nivel Central, Distrito Capital y Región Centro; Medellín y Antioquia; Barranquilla, Atlántico, Bolívar, Cesar y Magdalena; Cali y Valle del Cauca; Bucaramanga, Santander, Norte de Santander; Quibdó y Chocó

Más adelante analizamos un tema crítico en la gestión actual de las personas en las organizaciones públicas colombianas, la gestión del desempeño (gráfica 6), la cual incluye una de las áreas identificadas como críticas en los diagnósticos de los capítulos 2 a 6: la evaluación del desempeño. En este subsistema, de las cinco propuestas mejor calificadas, tres se relacionan con el rol de los directivos en el proceso de validación de la GTH como clave en la orientación a resultados, así: (1) la mejor calificada es la sensibilización de directivos y jefes en la importancia de desarrollar el debido proceso en la evaluación del desempeño, (2) atar la evaluación del desempeño de los colaboradores asignados a los acuerdos de gestión de los gerentes públicos y (3) a través del *Business Process Management* facilitar la alineación de la dirección con la necesidad de darle importancia a la GTH dentro de la gestión global de la organización, por ejemplo en los procesos de planeación. Las otras dos propuestas en esta área se relacionan con la posibilidad de aprendizajes que lleven a una cultura de resultados —por ejemplo a través de la creación de una línea de investigación en Colciencias sobre temas de GTH— y la creación de una asociación de profesionales en gestión del talento humano para el sector público.

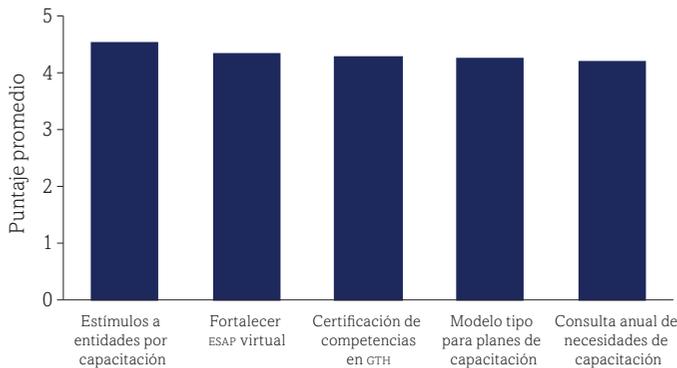
Por último, en el subsistema de gestión del desarrollo (gráfica 7), encontramos entre las cinco mejores propuestas mecanismos clave para hacer de la capacitación un insumo fundamental de la GTH en las organizaciones públicas colombianas. Tres de ellas tienen que ver con la forma como las entidades formulan sus planes institucionales de capacitación (PIC). De manera específica, las propuestas mejor evaluadas fueron aquellas que sugieren: (1) crear incentivos anuales para aquellas entidades que demuestren mejores resultados de sus procesos de capacitación, (2) crear un modelo tipo que ayude a alinear preferencias individuales con necesidades organizacionales, y (3) elaborar un proceso anual de consulta de necesidades de capacitación de los individuos y las organizaciones por medio del Sigep. Las otras dos involucran a un actor fundamental en este campo: la ESAP, específicamente

mediante (1) el fortalecimiento de la ESAP virtual para la formación in situ de los servidores públicos, y (2) la creación de un mecanismo de certificación de competencias que acompañe un (propuesto) plan multianual de capacitación desde el Estado y la elaboración misma de los PIC en cada una de las entidades.



**Gráfica 6.** Las cinco mejores propuestas en el subsistema de gestión del desempeño

Fuente: talleres: Nivel Central, Distrito Capital y Región Centro; Medellín y Antioquia; Barranquilla, Atlántico, Bolívar, Cesar y Magdalena; Cali y Valle del Cauca; Bucaramanga, Santander, Norte de Santander; Quibdó y Chocó



**Gráfica 7.** Las cinco mejores propuestas en el subsistema de gestión del desarrollo

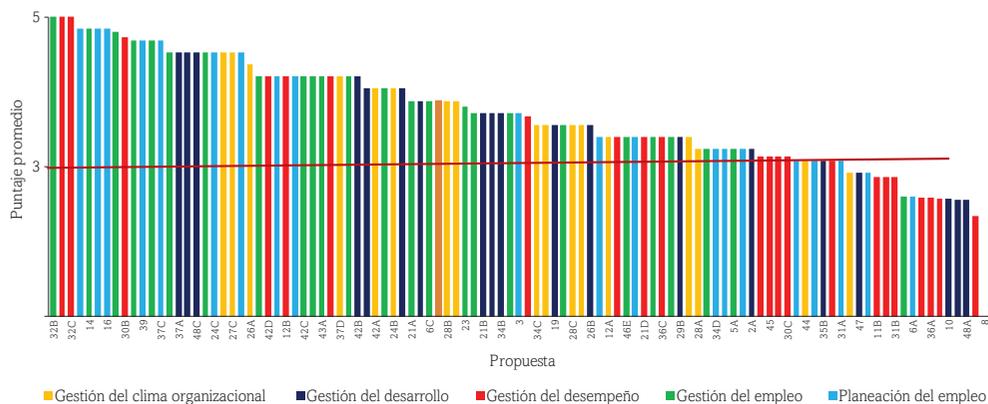
Fuente: talleres: Nivel Central, Distrito Capital y Región Centro; Medellín y Antioquia; Barranquilla, Atlántico, Bolívar, Cesar y Magdalena; Cali y Valle del Cauca; Bucaramanga, Santander, Norte de Santander; Quibdó y Chocó

A modo de conclusión, esta sección analizó las propuestas mejor evaluadas a nivel nacional y por subsistemas del modelo de gestión estratégica del talento humano propuesto para el sector público colombiano en el capítulo 7. La casi totalidad de las propuestas (105 de 108) recibieron calificaciones aprobatorias por parte de los servidores y jefes de las unidades de personal asistentes a los siete talleres de socialización y validación a nivel regional. Después fueron analizadas las mejores cinco propuestas para cada una de las áreas del modelo, en general, la evaluación deja ver una preocupación fundamental por generar mayor visibilidad a la GTH tanto en las organizaciones como en los territorios, acercar a la dirección a los temas de GTH y generar herramientas que faciliten el cambio hacia un modelo menos operativo en las UDP.

### III. Resultados por ciudades

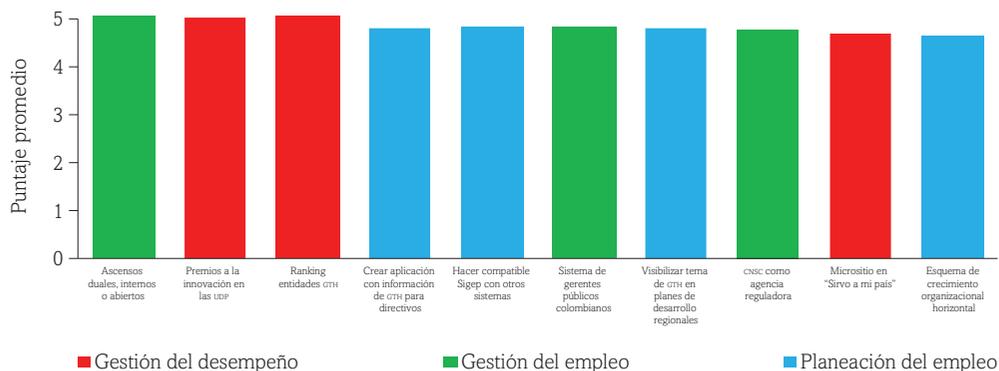
En esta sección realizamos un análisis de los principales resultados por cada una de las ciudades, con el objetivo de revisar convergencias y particularidades a partir de los trabajos realizados en el Distrito Capital, Medellín y Antioquia; Cali y Valle del Cauca; Barranquilla y el departamento del Atlántico; Bucaramanga y Santander, y Quibdó y el departamento del Chocó. En este análisis seguimos una estructura similar a la anterior, esta vez enfocándonos en las calificaciones promedio que brindaron los asistentes a los talleres regionales en las ciudades mencionadas.

Iniciamos por el análisis de los dos talleres hechos en Bogotá. El primero de ellos se realizó con servidores de diferentes direcciones del DAFP, el cual tuvo lugar en Bogotá el 14 de noviembre del 2014. En dicho taller, el 71% de las recomendaciones recibió notas aprobatorias, como se observa en la gráfica 8. Al analizar específicamente las diez recomendaciones mejor evaluadas, se encuentra que los funcionarios del DAFP consideran altamente relevantes los subsistemas de gestión del desempeño, gestión del empleo y planeación del empleo (gráfica 9).



Gráfica 8. Puntaje promedio DAFP

Fuente: taller DAFP

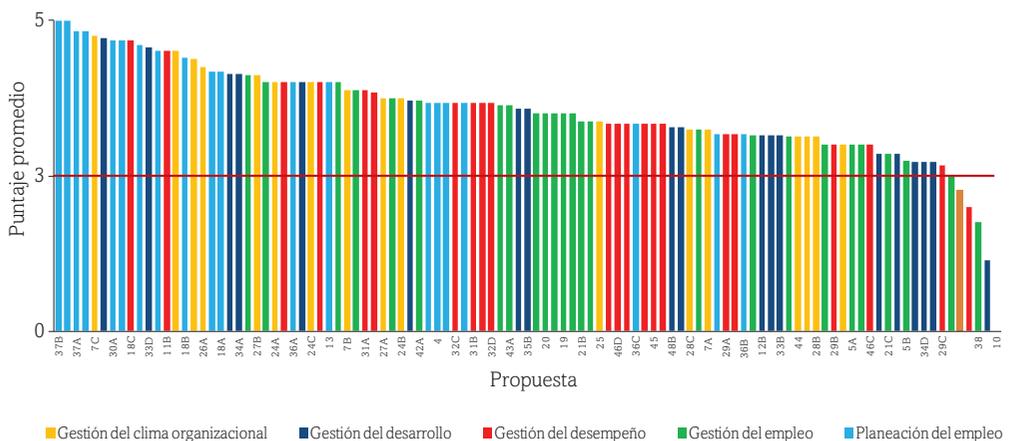


Gráfica 9. Diez mejores DAFP

Fuente: taller DAFP

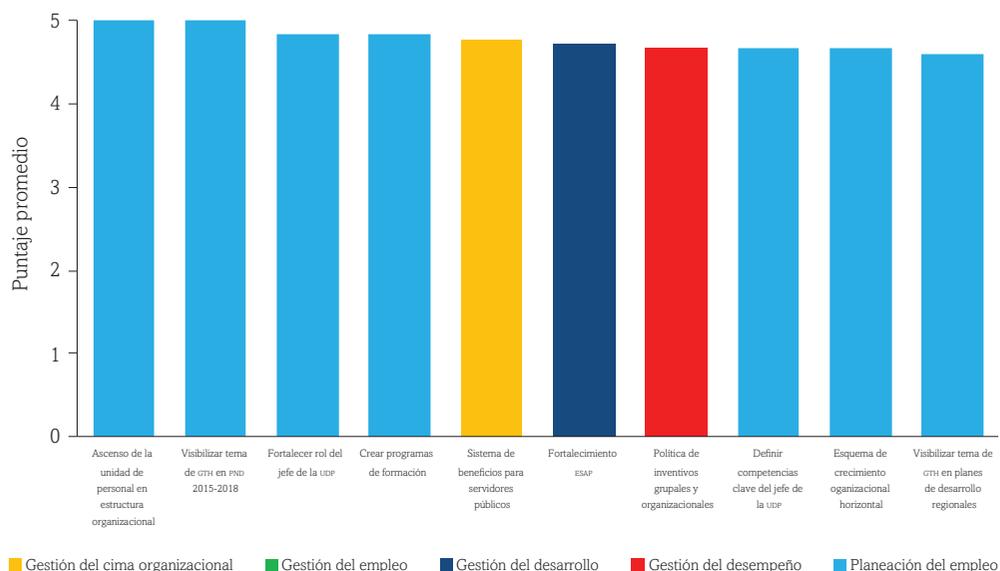
Entre las propuestas mejor evaluadas por los participantes del DAFP, llama la atención que se concentran principalmente en la generación de nuevos mecanismos e incentivos para mejorar la productividad de la Unidad de Personal, por ejemplo a través de: (1) estímulos a equipos de alto desempeño dentro de la UDP, (2) premios a las innovaciones en la GTH en las UDP, y (3) la visibilización del tema de GTH en los planes de desarrollo. Otro grupo importante se concentra en sistemas de información y aplicativos que faciliten los procesos de la GTH, por ejemplo a través de: (1) la compatibilización del Sigep con otros sistemas de gestión como SAP, (2) la creación de una aplicación que informe en tiempo real las cifras de la GTH, indicadores líderes de empleo (vacantes, cargos, etc.) en la entidad a los directivos y funcionarios de la UDP, (3) el desarrollo de un micrositio de red para jefes de UDP y servidores en la página “Sirvo a mi país”. Un tercer grupo se enfoca en los problemas de selección y en mejorar el rol de la CNSC, de manera específica a través de: (1) elevar la CNSC a comisión reguladora, y (2) crear una agencia especializada en reclutamiento y selección que responda a los lineamientos de la CNSC. Otras dos propuestas relacionadas con este tema, en el grupo de las mejor calificadas, se refieren a: (1) la creación de un sistema de gerentes públicos y (2) la creación de un sistema de ascensos dual a partir de concursos tanto abiertos como cerrados dependiendo del cargo.

Un segundo taller se hizo en Bogotá con la asistencia de más de 100 funcionarios y jefes de unidades de personal de 43 entidades del nivel central del gobierno, y a nivel regional del Distrito Capital, Cundinamarca, Tolima, Boyacá y Huila. En este grupo el 89% de las propuestas recibió evaluaciones aprobatorias (gráfica 10). Dentro de ellas, las diez propuestas con mejor aprobación (gráfica 11) de forma interesante se concentran en el área de planeación del empleo. Dentro de ellas un grupo importante busca darle mayor relevancia a la UDP (visibilizar GTH en planes de desarrollo, ascenso UDP en estructura organizacional y asiento en espacios de dirección, fortalecimiento del cargo y definición de competencias claves para el jefe de la UDP, creación de programas de formación en GTH para el sector público y el fortalecimiento docente e investigativo de la ESAP). Otro grupo pequeño se concentra en crear un sistema de beneficios estatales para los servidores públicos y crear una política de incentivos individuales y grupales con lineamientos definidos desde el nivel central en el DAFP.



**Gráfica 10.** Puntaje promedio Nivel Central, Distrito Capital y Región Central  
Fuente: talleres: Nivel Central, Tolima, Boyacá, Huila, Cundinamarca y Distrito Capital

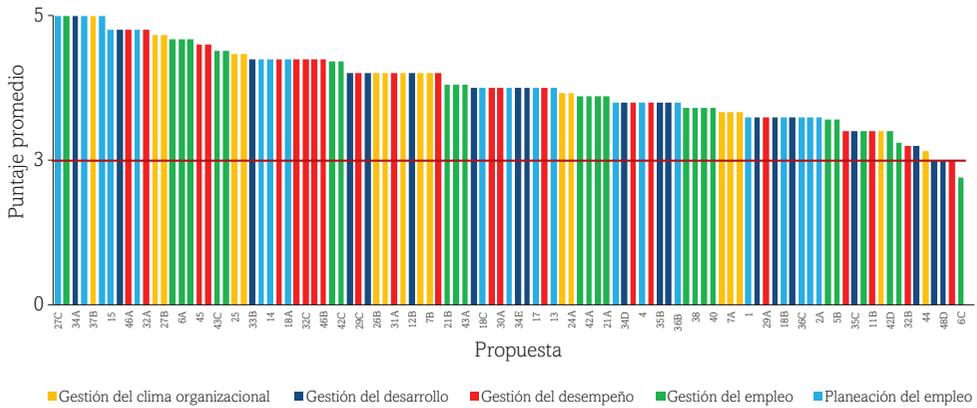
## Resultados de la socialización de recomendaciones en el nivel regional



**Gráfica 11.** Diez mejores a Nivel Central, Distrito Capital y Región Central

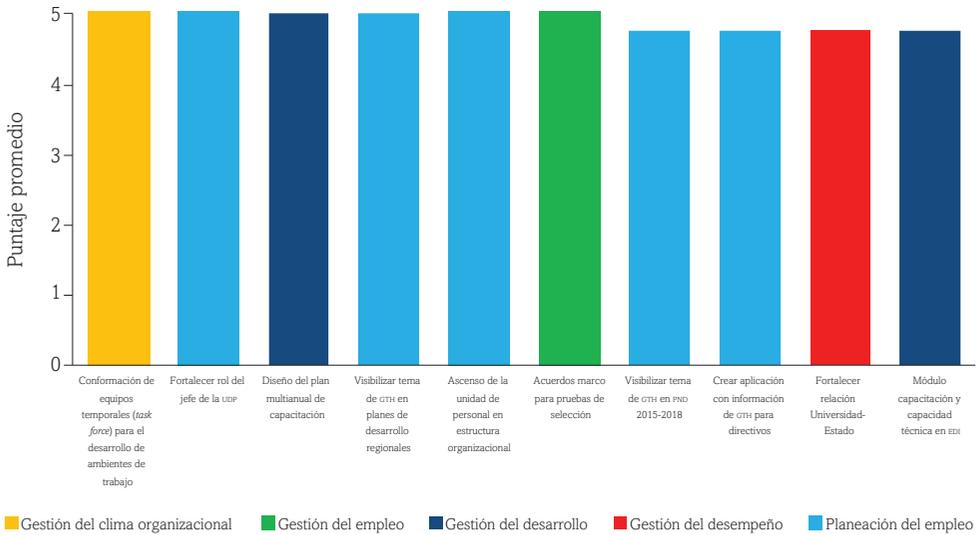
Fuente: talleres: Nivel Central, Tolima, Boyacá, Huila, Cundinamarca y Distrito Capital

Un tercer taller tuvo lugar en la capital antioqueña el 19 de noviembre del 2014. A dicho taller asistieron cerca de 40 servidores y jefes de UDP de Medellín, el área metropolitana del Valle de Aburrá y el Departamento de Antioquia. Como se observa en la gráfica 12, del total de recomendaciones, el 93% recibió calificaciones aprobatorias en la sesión de socialización en Medellín. Dentro de las diez recomendaciones mejor evaluadas (gráfica 13), cinco de ellas se concentran de nuevo en temas de planeación del empleo, reflejando una tendencia recurrente a nivel nacional y en las demás ciudades. De nuevo un grupo importante se concentra en temas relacionados con la visibilidad organizacional y ante los directivos de la GTH y del rol de la UDP, a través de los planes de desarrollo, el ascenso de la UDP en la estructura organizacional, el desarrollo de un módulo de indicadores de efectividad de las UDP en el Sigep y la aplicación electrónica con indicadores líderes para directivos y cuerpo de la unidad de personal. Otro grupo se concentra, de forma particular, en temas de desarrollo, específicamente valorando la propuesta de crear un módulo que mida aspectos relacionados con capacitación y formación en la Encuesta de Ambiente y Desempeño Institucional (EDI) del DANE, así como la propuesta de que se formule un plan multianual de capacitación para el grueso del sector público desde el DAFP. Por último, los servidores antioqueños destacaron la propuesta de usar el modelo de acuerdos marco para la contratación de los procesos de selección por parte de la CNSC y fortalecer la relación Universidad-Estado.



Gráfica 12. Puntajes promedio Medellín

Fuente: talleres: Medellín y Antioquia

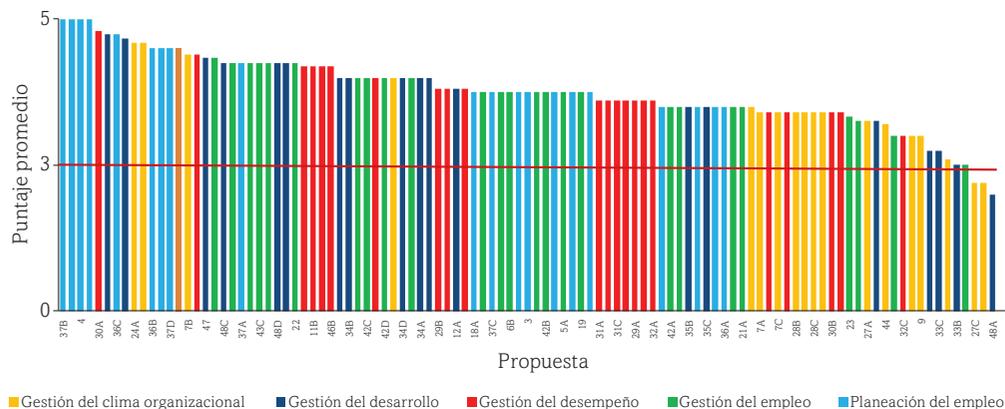


Gráfica 13. Diez mejores Medellín

Fuente: talleres: Medellín y Antioquia

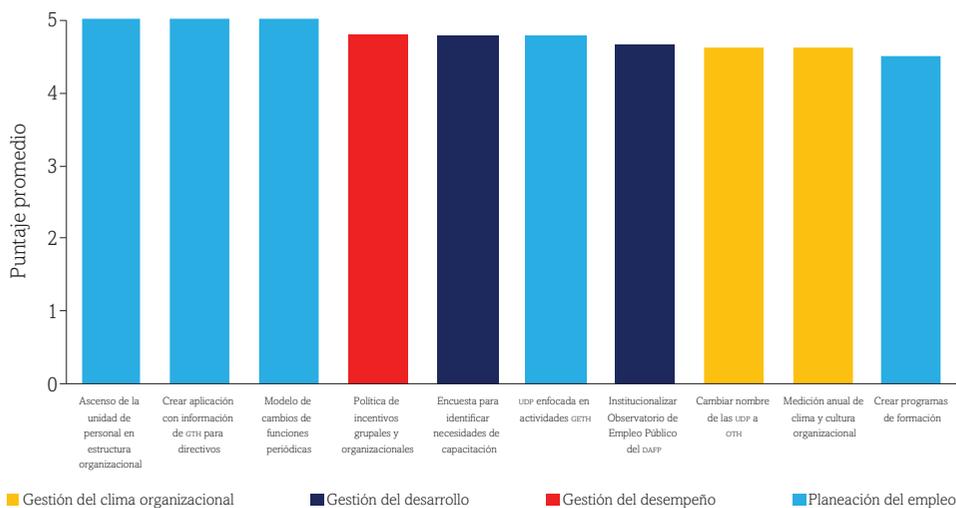
El 2 de diciembre del 2014 se llevó a cabo el taller regional en Barranquilla, el cual contó con la asistencia de 44 servidores y jefes de talento humano de cerca de 20 entidades de los niveles municipal y departamental de Barranquilla, representaciones departamentales o municipales de Atlántico, Bolívar, Magdalena y Cesar. El 93% del total de 108 recomendaciones (gráfica 14) recibió una valoración aprobatoria por parte de los asistentes al taller de socialización y validación de propuestas realizado en Barranquilla. Dentro de las diez recomendaciones con las mejores calificaciones (gráfica 15) encontramos nuevamente, al igual que en Medellín y Bogotá, que en la Región Caribe se da un importante enfoque en recomendaciones relacionadas con la planeación del empleo. Sin embargo, a diferencia de otras ciudades, aparecen algunas relacionadas con clima organizacional y, similar a Medellín, algunas sobre capacitación y desarrollo. El grupo principal de propuestas mejor valoradas

confirma la tendencia nacional. Está compuesto por propuestas relacionadas con la validación del rol de la UDP (ascenso en la estructura, enfoque en actividades estratégicas, rotación de funciones dentro de la UDP, cambio de nombre a oficina de talento humano).



Gráfica 14. Puntajes promedio Barranquilla

Fuente: talleres: Barranquilla, Atlántico, Bolívar, Cesar y Magdalena

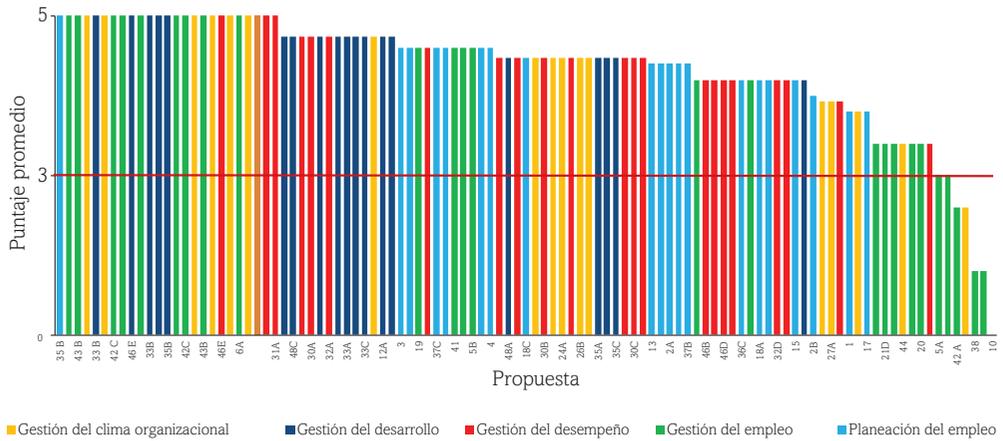


Gráfica 15. Diez mejores Barranquilla

Fuente: talleres: Barranquilla, Atlántico, Bolívar, Cesar y Magdalena

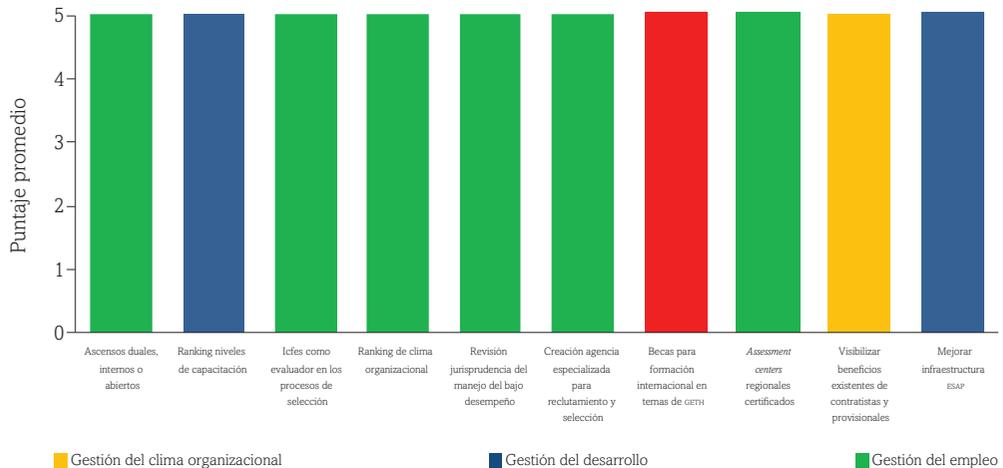
El taller de Cali, realizado el 9 de diciembre del 2014, reunió a servidores y funcionarios de unidades de personal de cerca de 16 entidades de Santiago de Cali, municipios aledaños y Gobernación del Valle del Cauca, así como la gobernación del departamento del Cauca. En este taller, el 95% de las propuestas presentadas por el equipo investigador recibieron evaluaciones aprobatorias (gráfica 16) por parte de los servidores públicos vallecaucanos. En el taller, las diez recomendaciones (gráfica 17) que recibieron las mejores evaluaciones se concentran en temas de gestión del empleo, particularmente en acciones orientadas a mejorar el proceso de reclutamiento y selección (acercamiento a universidades para

identificación de talentos jóvenes, uso de centros de evaluación externos, agrupación de procesos de selección y sistemas de ascenso abiertos o cerrados según el cargo), mejorar la gestión del desempeño revisando la jurisprudencia existente sobre bajo desempeño. También se destacan en el taller vallecaucano propuestas relacionadas con el clima organizacional, tales como el uso de horarios flexibles, la realización de un *ranking* de clima organizacional para la totalidad del sector público y la creación de un programa de becas para la formación de capital humano en GTH para el sector público.



Gráfica 16. Promedio Cali

Fuente: talleres: Cali, Valle del Cauca y Cauca

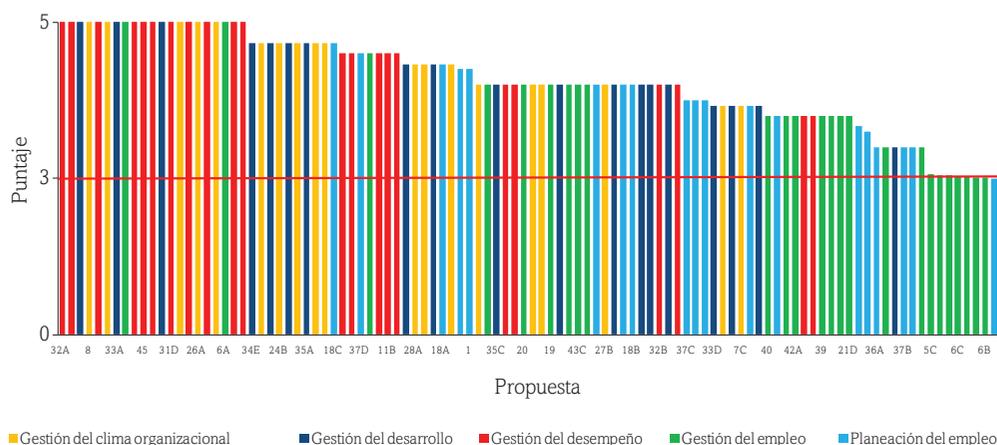


Gráfica 17. Diez mejores Cali

Fuente: talleres: Cali, Valle del Cauca y Cauca

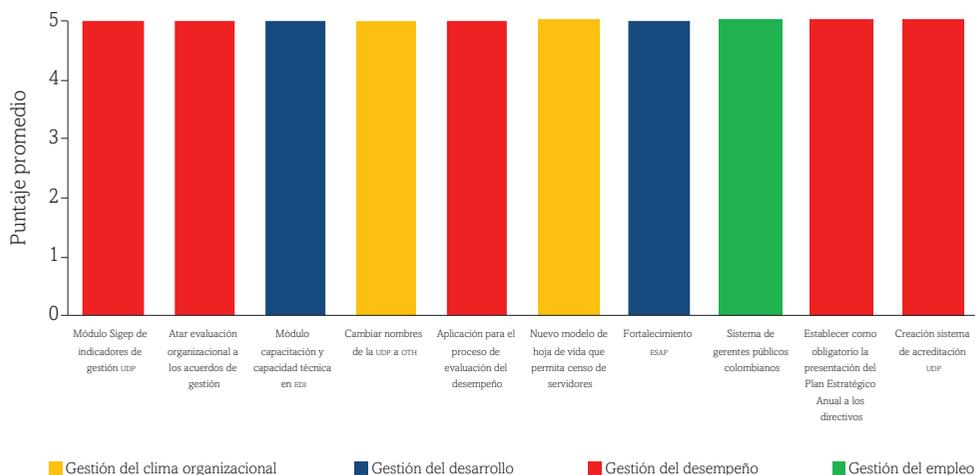
El 11 de diciembre del 2014 se realizó el taller de socialización en la capital del Chocó. A dicho taller en Quibdó asistieron cerca de 16 servidores y jefes de talento humano de entidades del municipio de Quibdó y municipios aledaños, así como la Gobernación del Chocó. La gráfica 18 muestra que del total de recomendaciones presentadas, un 93% recibió notas

aprobatorias. Y entre el grupo de las diez recomendaciones con las mejores calificaciones (gráfica 19), se encuentra que la mayor parte de ellas se concentra en temas de medición de clima y cultura organizacional (anual en las organizaciones y del sector público como un todo a través de las encuestas EDI y EDID), mejorar la información de los aspirantes a través de un nuevo modelo de hoja de vida. En materia de desempeño los chochoanos también destacan propuestas tales como hacer un trabajo de sensibilización a directivos y jefes sobre el debido proceso en la evaluación del desempeño, y crear una aplicación digital que acompañe dicho proceso. También incluyen aquí procesos que permitan la transformación de la UDP tales como el cambio de nombre a Oficina de Talento Humano como estrategia de reposicionamiento organizacional y sectorial de la UDP, y la creación de un concurso que destaque y socialice las estrategias innovadoras dentro de las unidades de personal.



Gráfica 18. Puntaje promedio Quibdó

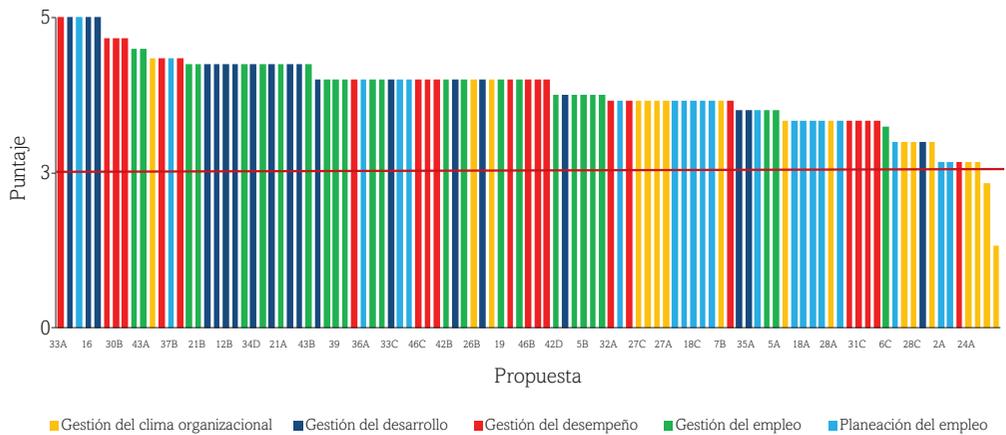
Fuente: talleres: Quibdó y Chocó



Gráfica 19. Diez mejores Quibdó

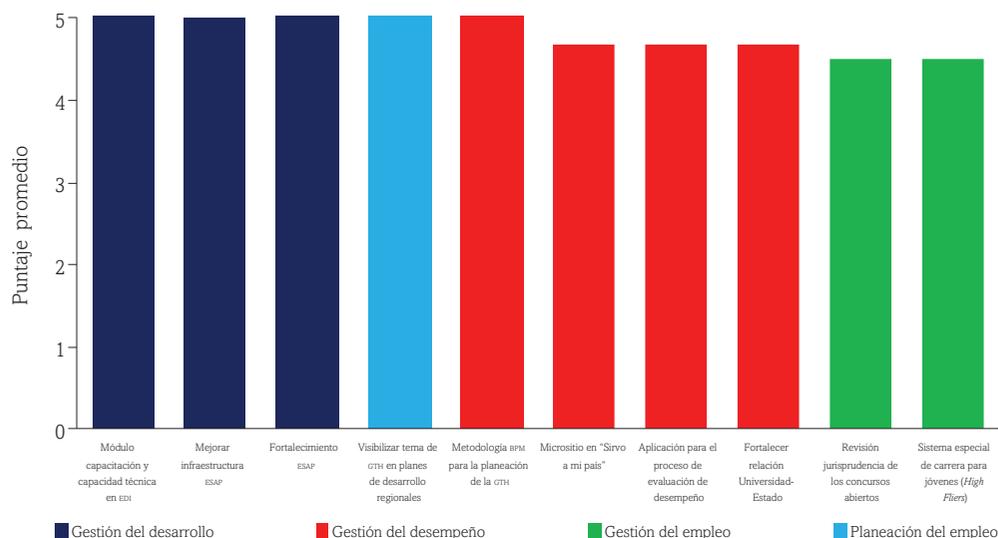
Fuente: talleres: Quibdó y Chocó

Por último, el taller de socialización y validación regional tuvo lugar en Bucaramanga el 17 de diciembre del 2014. A dicho taller asistieron cerca de 24 servidores de 18 entidades de municipios de los departamentos de Santander y Norte de Santander, así como de la Gobernación de Santander. Por el municipio de Bucaramanga se contó únicamente con la participación de la Personería Municipal. En dicho taller, los participantes aprobaron el 94% de las propuestas presentadas por el equipo investigador (gráfica 20). Así mismo, los participantes escogieron dentro de las diez propuestas mejor evaluadas (gráfica 21) principalmente propuestas relacionadas con evaluación y gestión del desempeño. Se destaca en esta área el uso de una aplicación digital para los procesos de evaluación y actividades que mejoren el seguimiento a la gestión mediante la generación de conocimiento, en particular a través de generar mayor evidencia sobre gestión pública orientada a resultados mediante una relación más fuerte Universidad-Estado, mejorar la infraestructura de la ESAP para la formación y educación continuada a servidores y organizaciones públicas, fortalecer su capacidad en docencia e investigación, incluir un módulo de capacitación y resultados de esta en la encuesta EDI del DANE, y facilitar el aprendizaje colectivo a través del microsítio “Sirvo a mi país”. En materia de reclutamiento y selección, en el taller de los santanderes los asistentes destacaron la creación de un sistema de carrera para jóvenes talentos y revisar la jurisprudencia existente sobre los concursos abiertos para proponer acciones que permitan los ascensos en la carrera. Por último se destaca una propuesta relacionada con visibilizar los procesos de planeación y gestión del empleo con los directivos a través de *Business Process Management*.



Gráfica 20. Puntaje promedio Bucaramanga

Fuente: talleres: Santander, Norte de Santander



Gráfica 21. Diez mejores Bucaramanga

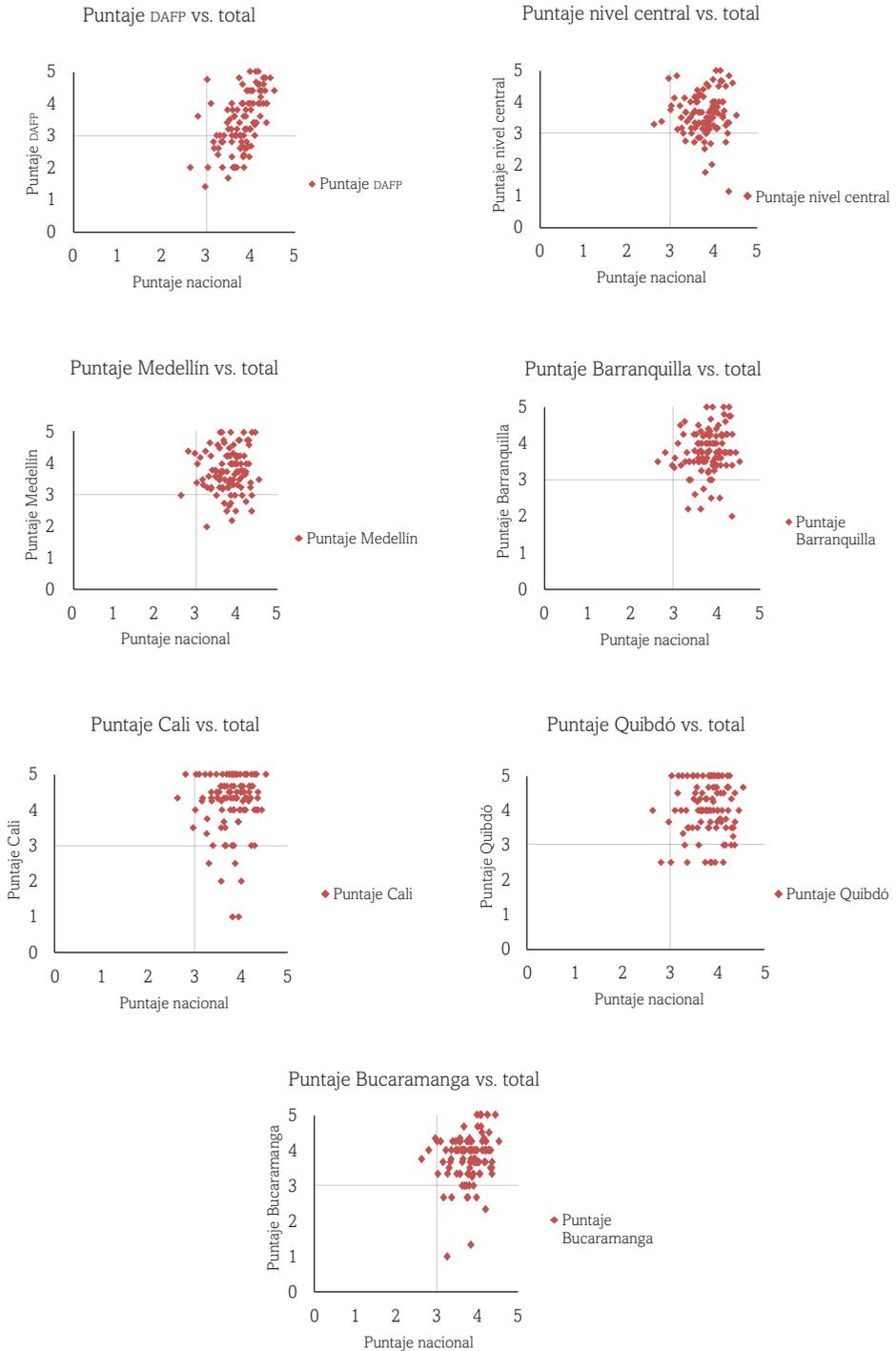
Fuente: talleres: Santander, Norte de Santander

#### IV. A modo de conclusión

El proceso de socialización y validación regional trajo importantes respuestas acerca de la validez de las propuestas y recomendaciones del equipo de investigación. El análisis de las cifras en los diagramas de dispersión total nacional vs. región (p. 360) revela que la mayoría de las propuestas se ubican en el cuadrante de aprobación. Los altos niveles de aprobación por encima del 90% en seis de los siete talleres reflejan una importante validación por parte de los expertos implementadores de la gestión del talento humano en las diferentes regiones del país.

Un análisis agregado de los datos permite observar que dentro de las recomendaciones más escogidas, las más frecuentes se ubican dentro de los subsistemas de planeación del empleo y gestión del desempeño del modelo propuesto, lo cual refleja buena parte de las preocupaciones que nacen en la implementación en procesos clave como el seguimiento y análisis de cifras en las organizaciones, su uso como base para la definición de otros procesos de la gestión de talento humano, y la utilidad de los sistemas de información existentes. Por otro lado, la importancia de la gestión del desempeño es indicativa de las limitaciones que se encuentran en el nivel organizacional y territorial, para crear un sistema orientado al alto desempeño.

Por otro lado, al observar las frecuencias de las recomendaciones más repetidas, se encuentra que la recomendación que tuvo mayor convergencia de acuerdo en los talleres de socialización es visibilizar el tema de talento humano en los planes de desarrollo regionales, seguida por la certificación de competencias en GTH para los servidores de las unidades de personal y por el ascenso de la unidad de personal dentro la estructura organizacional. Esto refleja un marcado interés por temas directamente relacionados con la operación y conformación de las unidades de personal en las organizaciones públicas colombianas.



Gráfica 22. Diagramas de dispersión total nacional vs. región  
Fuente: talleres de socialización del nivel nacional

El análisis global de las tendencias en cada una de las ciudades muestra que existe un cierto acuerdo nacional acerca de la importancia de mejorar los procesos de planeación del empleo y la gestión misma del empleo, en particular en lo relacionado con los procesos de reclutamiento y selección. Así mismo, se encuentra coherencia en el interés por brindar alternativas que hagan más sólida la gestión del desempeño a través de la consolidación de los procesos de evaluación y su conocimiento, y valoración por parte de jefes y directivos encargados de la evaluación. Los datos nacionales muestran coincidencia con las conclusiones en casi todos los talleres regionales, en darle prioridad a estos dos temas.

Aun así, el tema en el que se encuentra una mayor convergencia es el relacionado con darle un rol más relevante a la gestión del talento humano dentro de las organizaciones y a reposicionar y empoderar la unidad de personal como un actor clave en la estructura organizacional. Un rediseño que le permita asumir a la Unidad de Personal el reto de implementar una gestión estratégica del talento humano en las organizaciones públicas para orientar a las organizaciones y servidores a una cultura de resultados.

Es llamativo que esta necesidad nazca desde las organizaciones en las regiones, que son las que enfrentan día a día las contingencias de gestionar personas en un contexto de recursos escasos, baja motivación, poca relevancia o atención desde la dirección, interferencias políticas y desviaciones del ideal normativo. Se observa entonces una necesidad de que estos lineamientos consideren esas particularidades de regiones y organizaciones en diferentes sectores para poder formular más que recetas, marcos de acción que permitan alcanzar una gestión moderna de personas en las organizaciones públicas colombianas. Llegar a ese ideal aparece como un reto fundamental para poder servir mejor al país desde lo público y generar más confianza en la ciudadanía.

En conclusión, los talleres de socialización y validación a nivel regional muestran un alto grado de aceptación de las propuestas presentadas por los investigadores. Esta evidencia también indica las prioridades y áreas a las cuales los implementadores les dan mayor relevancia, convirtiéndose en una carta de navegación para el uso de estos lineamientos y recomendaciones en una eventual formulación de una política pública que busque hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas. Conocer de primera mano las percepciones y preferencias de los actores y las organizaciones en los diferentes niveles de gobierno enriquece la construcción de la política y se convierte en un banco de ideas para los actores encargados del diseño de política en las entidades del nivel central.



## Los autores

### Compilador

Pedro Pablo Sanabria. Ph. D. en Administración Pública de la American University en Washington, D. C.; master en Políticas Públicas de la London School of Economics; especialista en Evaluación Social de Proyectos de la Universidad de los Andes y economista de la Universidad Nacional de Colombia. En la actualidad se desempeña como director del Departamento de Gestión de Organizaciones y profesor asociado de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Javeriana (Cali), y es investigador asociado de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes. Ha sido profesor asistente de esta misma institución. En la Universidad Icesi se desempeñó como profesor de los departamentos de Gestión Organizacional y de Economía, director del Observatorio de Políticas Públicas (Polis) y del programa de Economía con énfasis en políticas públicas. También ha sido asociado de Asuntos Públicos de Tecnoquímicas S. A., asesor de la Dirección de Desarrollo Empresarial del Departamento Nacional de Planeación, editor económico de la Corporación Excelencia en la Justicia e investigador del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes. Es vicepresidente para Latinoamérica de la International Research Society in Public Management.

### Autores

Alejandra Rodas Gaiter. Economista de la Universidad Icesi. Estudiante de la Maestría en Políticas Públicas (MPP) de la Universidad de los Andes. Asistente de investigación de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes.

Amparo Hofmann-Pinilla. Master en Sociología de la Universidad de Nueva York. Abogada de la Universidad Externado de Colombia. Directora adjunta del Research Center for Leadership in Action de la Escuela de Servicio Público Robert F. Wagner de la Universidad de Nueva York.

Angélica Díaz Ortiz. Abogada de la Universidad Nacional de Colombia. Especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos de la Universidad Externado de Colombia. Ha sido consultora de entidades públicas como el Ministerio de Trabajo, la Escuela Superior de

Administración Pública (ESAP), el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.

Enrique Borda Villegas. Especialista en Derecho Laboral de la Universidad Nacional de Colombia. Especialista en Contratación Estatal de la Universidad Externado de Colombia. Abogado de la Universidad Nacional de Colombia. Se desempeñó como secretario de Gobierno de Bogotá durante la administración de Luis Eduardo Garzón y actualmente es viceministro de Relaciones Laborales e Inspección del Ministerio de Trabajo.

Fabián Guillermo Telch Otálora. Estudiante de doctorado en Community and Public Affairs de la Universidad Estatal de Nueva York, sede Binghamtom. Master en Organizaciones Internacionales de la Universidad de Parma. Administrador de empresas de la Pontificia Universidad Javeriana. Especialista en Economía y Comercio en la Universidad de Trento. Ha sido funcionario de las entidades públicas Colciencias, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Procuraduría General de la Nación. Consultor del Fondo Social Europeo y del Consejo Noruego para Refugiados. Actualmente es investigador de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes.

Jaime Torres Melo. Ph. D. (c) en Gobierno y master en Gerencia del Desarrollo de la London School of Economics and Political Science. Especialista en Planificación y Administración del Desarrollo Regional del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider). Ingeniero civil de la Universidad Nacional de Colombia. Fue subdirector del Departamento Nacional de Planeación y profesor del Cider. Actualmente es el subdirector del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

James L. Perry. Ph. D. y master en Administración Pública de la Syracuse University. Pregrado en Asuntos Públicos de la Universidad de Chicago. Actualmente es el editor en jefe de la prestigiosa *Public Administration Review* (PAR) y profesor distinguido emérito de la Escuela de Asuntos Públicos y Ambientales de la Indiana University en Bloomington.

Julián Alberto Arce Sánchez. Master en Administración de Recursos Humanos y Relaciones Industriales de la University of Sydney, Australia. Psicólogo con énfasis en Psicología Organizacional de la Pontificia Universidad Javeriana. Profesor de Gerencia de Recursos Humanos y Taller de Autoconocimiento de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes. Actualmente es el director de Talento Humano de Sicher Helicopters.

Luis Díaz Matajira. Ph. D. (c) en Administración de la Universidad de Tulane. Master en Estudios de Desarrollo de la London School of Economics and Political Science. Especialista en Evaluación Social de Proyectos de la Universidad de los Andes. Economista de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente es profesor y director del programa de Administración de la Universidad de los Andes.

Maite Careaga Tagueña. Ph. D. en Ciencia Política y Gobierno y master en Ciencia Política y Gobierno de la Stanford University. Politóloga del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México D. F. Tiene certificados en Coaching (Columbia University), NLP

(NLP Network, c/Richard Bandler) y Master Practitioner en Constelaciones Familiares y Organizacionales (Constellation Network, c/ Svagito Liebermeister). Se desempeñó como profesora de la Universidad Carlos III de Madrid y como profesora asociada del Departamento de Recursos Humanos del Instituto Empresa de Madrid. Es *coach*, fundadora de Leaderbuilng ([www.leaderbuilding.com](http://www.leaderbuilding.com)), y profesora de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes. Actualmente es la directora del Centro de Liderazgo Público de la Universidad de los Andes.

Mauricio Astudillo Rodas. Economista y administrador de Empresas de la Universidad Icesi. Magíster en Políticas Públicas (MPP) de la Universidad de los Andes. Asistente de investigación de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes.

Paula Liliana Rozo Posada. Ph. D. (c) en Administración de la Tulane University. Master en Coaching Organizacional de la University of Sydney, Australia. Administradora con opción en Psicología de la Universidad de los Andes. Profesora de la Facultad de Administración en la Universidad de los Andes.

Sonia Margarita Ospina Bossi. Ph. D. en Sociología y master en Análisis de Políticas y Gerencia Pública de la Universidad Estatal de Nueva York. Licenciada en Educación y Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Javeriana. Fundadora y codirectora del Research Center for Leadership in Action (RCLA) de la Universidad de Nueva York. Profesora en la Escuela de Servicio Público para Graduados Robert F. Wagner de la Universidad de Nueva York.

Sebastián Estrada Jaramillo. Economista y abogado de la Universidad Icesi. Actualmente es estudiante de la Maestría en Políticas Públicas (MPP) de la Universidad de los Andes. Asistente de investigación de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes.



Este libro se  
imprimió en el 2015,  
35 años después de que el  
Comité Ejecutivo de la Universidad  
de los Andes, en el Acta del 13 de  
febrero de 1980, aprobara la creación de  
Ediciones Uniandes. Han sido 35 años de  
sostenida producción editorial de títulos  
de carácter científico, artístico y cultural,  
en los que hemos pasado de las  
galeradas y las pruebas azules a la  
impresión digital y el libro  
electrónico.