

Investigación **EGOB**  
GESTIÓN PÚBLICA

# De la recomendación a la acción

¿Cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano?

Pedro Pablo Sanabria Pulido  
(compilador)

De la recomendación a la acción

Investigación **EGOB**  
GESTIÓN PÚBLICA

**De la recomendación a la acción**  
¿Cómo poner en marcha un modelo  
de gestión estratégica del talento humano  
para el sector público colombiano?

Pedro Pablo Sanabria Pulido  
(compilador)

De la recomendación a la acción: ¿Cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano? / Pedro Pablo Sanabria Pulido (compilador). – Bogotá: Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Ediciones Uniandes: Colciencias: Departamento Administrativo de la Función Pública: Escuela Superior de Administración Pública, 2016. 237 páginas; 17 x 24 cm. – (Investigación EGOB. Gestión pública)

Otros autores: Francisco Longo, Carlos Caballero Argáez, Alejandro Larreamendy-Joerns, Lilibian Caballero, Mauricio Astudillo Rodas, Paula Jacqueline Cuéllar Rojas, Cristian Plissock Varas, Sonia Ospina Bossi, Jorge Iván Rincón Córdoba, Alejandra Rodas Gaiter, Sebastián Estrada Jaramillo, Juan Sebastián González Mondragón, Francisco Camargo Salas, Paola Ortiz Gracia, Alexander Márquez Ríos.

ISBN 978-958-774-318-0

1. 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: junio del 2016

© 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)

ISBN: 978-958-774-318-0

ISBN *e-book*: 978-958-774-319-7

Corrección de estilo: Alejandra Muñoz Suárez

Diagramación interna y carátula: Precolombi EU - David Reyes

Colciencias

Departamento Administrativo de la Función Pública

Escuela Superior de Administración Pública - ESAP

Impresión:

Editorial Kimpres S.A.S.

Calle 19 sur núm. 69C-17

Teléfono: 4136884

Bogotá, D. C., Colombia

Las opiniones expresadas en este libro son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente representan la opinión de la Universidad de los Andes, Colciencias, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP.

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.

**Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)**

Liliana Caballero  
Directora general Función Pública

Claudia Hernández  
Subdirectora (e)

Francisco Camargo Salas  
Director de Empleo Público

Paola Ortiz  
Coordinadora de análisis y política  
Dirección de Empleo Público

Agradecimiento especial a todos los directivos y servidores públicos del Departamento Administrativo de la Función Pública que aportaron en este proyecto de investigación.

**Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)**

Alejandro Larreamendy-Joerns  
Director nacional

Angélica Escobar Cantor  
Asesora de la Dirección Nacional

Agradecimiento especial a todos los servidores públicos y docentes de la ESAP que aportaron en este proyecto de investigación.

**Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Colciencias**

Yaneth Giha  
Directora

Alejandro Olaya Dávila  
Subdirector  
Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Colciencias

Julián Pontón  
Director de Desarrollo Tecnológico e Innovación

Elizabeth Sánchez  
Asesora de la Dirección de Desarrollo Tecnológico e Innovación

Agradecimiento especial a todos los servidores públicos de Colciencias que aportaron en este proyecto de investigación.

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

Pablo Navas Sanz de Santamaría  
Rector

Carlos Caballero Argáez  
Director

Pedro Pablo Sanabria Pulido  
Investigador principal

Amy Ritterbusch  
Fabián Telch Otálora  
Maité Careaga Tagueña  
Paula Cuéllar Rojas  
Pedro Nel Ospina Santamaría  
Sandra García Jaramillo  
Coinvestigadores

Alejandra Rodas Gaiter  
Mauricio Astudillo Rodas  
Sebastián Estrada Jaramillo  
Investigadores asistentes

Diego Millán Troches  
Juan Sebastián González Mondragón  
Nicolás Acevedo Rebolledo  
Asistentes de investigación

Agradecimiento especial al equipo docente y administrativo de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo y de la Universidad de los Andes, y a los demás investigadores participantes a lo largo de este proyecto.

## Contenido

### Prólogo

Reformar el empleo público para gestionarlo estratégicamente.  
¿Cómo hacer viable lo necesario?

Francisco Longo

1

### Prólogo

Carlos Caballero Argáez

11

### Comentarios al libro

Alejandro Larreamendy-Joerns

15

Liliana Caballero

17

### Capítulo 1

Lineamientos de política de empleo público  
y de gestión de recursos humanos 2015-2025

Francisco Camargo Salas – Paola Ortiz Gracia – Alexander Márquez Ríos

21

### Capítulo 2

A modo de introducción y recordatorio: recomendaciones  
y lineamientos para la formulación de un modelo de gestión  
estratégica del talento humano en el sector público colombiano

Pedro Pablo Sanabria Pulido – Mauricio Astudillo Rodas

61

### Capítulo 3

Lecciones de pilotos que potencian las capacidades  
de las entidades para la puesta en marcha de mejoras  
en la gestión estratégica del talento humano

Paula Jacqueline Cuéllar Rojas – Pedro Pablo Sanabria Pulido

Mauricio Astudillo Rodas

83

### Capítulo 4

Reflexiones sobre el “Proyecto de investigación para formular  
bases de 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”, en la administración pública colombiana

Cristian Pliscoff Varas

113

<b>Capítulo 5</b> <b>Notas para la implementación de un modelo de gestión estratégica del talento humano en Colombia dentro de un modelo de administración pública deliberativa</b> Sonia Ospina Bossi	127
<b>Capítulo 6</b> <b>Lineamientos jurídicos que se deben tener en cuenta para la implementación de una política que busque hacer estratégica la gestión del talento humano en el sector público colombiano</b> Jorge Iván Rincón Córdoba	145
<b>Capítulo 7</b> <b>Lineamientos generales para la implementación de un modelo de gestión estratégica del talento humano en el sector público colombiano</b> Pedro Pablo Sanabria Pulido – Mauricio Astudillo Rodas Alejandra Rodas Gaiter – Paula Jacqueline Cuéllar Rojas	173
<b>Capítulo 8</b> <b>Lineamientos para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la implementación de un modelo de gestión del talento humano en el sector público colombiano</b> Pedro Pablo Sanabria Pulido – Alejandra Rodas Gaiter – Sebastián Estrada Jaramillo Juan Sebastián González Mondragón – Paula Jacqueline Cuéllar Rojas	209
<b>Capítulo 9</b> <b>A modo de conclusión: lecciones a partir de un proyecto de investigación para la formulación de lineamientos de política pública</b> Pedro Pablo Sanabria Pulido	245
<b>Los autores</b>	261

## **Prólogo**

Reformar el empleo público para gestionarlo estratégicamente.  
¿Cómo hacer viable lo necesario?

Francisco Longo

Las reformas institucionales libran sus batallas decisivas en la implementación. Los mejores diseños pueden fracasar —y, de hecho, así ocurre muy frecuentemente— por la falta de acierto de los reformadores en la fase en que los propósitos deben convertirse en acciones. Las reformas que persiguen la profesionalización del empleo público no son una excepción; por el contrario, presentan abundantes evidencias que confirman lo anterior. Por eso, el diagnóstico y las recomendaciones del equipo investigador de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, con el acompañamiento de las entidades del sector —que se recogen en el primer libro publicado del proyecto (Sanabria, 2015 y Sanabria, Telch, Rodas, Astudillo y Estrada, 2015)— merecen, por su calidad y rigor, que se destine el esfuerzo necesario a preparar la puesta en acción de las reformas. A ello se dedica esta segunda publicación titulada *De la recomendación a la acción: ¿cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano?* Las breves líneas que siguen pretenden apuntar algunas consideraciones que, en opinión del autor y basándose en la experiencia de reformas similares, en especial, en América Latina, convendría tener en cuenta.

En última instancia, implementar con éxito el cambio institucional exige contar con tres modalidades de recurso estratégico, a saber: visión, liderazgo y capacidad. Haremos algunos apuntes sobre cada uno de estos recursos.

## **Construir y diseminar la visión del cambio**

### **De los lineamientos a la visión**

Disponer de una imagen del futuro deseado es imprescindible para que los cambios se produzcan, especialmente cuando hablamos de reformas complejas y difíciles. La visión sirve a tres importantes finalidades: en primer lugar, clarifica la orientación general de los cambios; en segundo lugar, motiva a las personas a moverse en la dirección adecuada; por último, ayuda a coordinar las actuaciones desarrolladas por diferentes actores.

No entendemos aquí por visión simplemente una imagen más o menos sucinta de lo que se quiere alcanzar, al modo de algunas declaraciones habituales en el entorno

empresarial que se limitan a ofrecer un lema o eslogan de cambio. Hablamos de disponer de un discurso coherente que: a) responda a las necesidades de mejora del sistema de gestión del talento humano; b) relacione diferentes orientaciones de actuación con ese propósito; y c) realice una serie de opciones estratégicas fundamentales para alcanzarlo.

En buena medida, el proyecto contiene los ingredientes de esta visión, pero hay que asumir que la mayoría de los implicados no va a digerir, ni siquiera a leer, el conjunto de materiales publicados. La visión necesita ser “empaquetada” de forma que el propósito comunicativo se alcance con éxito. Algunos rasgos deseables de la visión, así concebida, son:

- a. Imaginable: dibuja una imagen de futuro que puede ser visualizada por los afectados.
- b. Deseable: sintoniza con aspiraciones de largo plazo de los interesados.
- c. Factible: incluye metas que pueden ser difíciles, pero que están al alcance de los interesados.
- d. Concentrada: es suficientemente clara y concreta como para guiar la toma de decisiones a lo largo del proceso de cambio.
- e. Comunicable: resulta fácil de expresar y puede ser explicada y comprendida con éxito sin demasiado esfuerzo.
- f. Inspiradora: apela a valores compartidos, aunque no se hallen efectivamente traducidos a la práctica.

## ¿Centralizar o descentralizar?

Uno de los equilibrios que la visión de la reforma debe alcanzar se sitúa en el eje centralización/descentralización. En muchos países, los cambios tienen que afrontar dos disfunciones graves de las tradiciones de gestión instaladas: la fragmentación de las prácticas de personal y ciertos déficits de capacidad en las instancias rectoras que comprometen la disciplina y consistencia del sistema. Como reacción, las reformas nacen a menudo dotadas de un aliento unificador (reglas uniformes) y centralizador (unidades rectoras potentes).

Si bien este sesgo resulta a veces insoslayable, no debieran subestimarse algunas contraindicaciones. Por una parte, un exceso de uniformidad en las regulaciones puede hacer estallar las costuras del sistema. La construcción de un empleo profesional en áreas investidas de potestades públicas exige arreglos institucionales diferentes de cuando se gestionan personas en áreas de servicios. El trabajo directivo o de alta especialización requiere un manejo distinto que el trabajo de apoyo o de inferior cualificación. Los equilibrios entre mérito y flexibilidad pueden requerir modulaciones diferentes cuando se aplican en diferentes sectores de política pública. Por consiguiente, la segmentación de los marcos reguladores suele ser, en mayor o menor medida, imprescindible.

Por otra parte, un exceso de centralización puede sobrecargar a las instancias centrales y enajenarles al mismo tiempo el apoyo de los organismos y servicios públicos. A menudo se intenta resolver este alejamiento invirtiendo en más regulaciones e instrumentos de control, en lugar de dedicar esfuerzos a construir e introducir incentivos que favorezcan la adopción de los cambios. A partir de un cierto grado de desarrollo de los sistemas, los avances en la profesionalización exigen fortalecer las unidades descentralizadas de

recursos humanos y transferir a los directivos facultades de decisión sin las cuales será difícil que se impliquen en la gestión de las personas a su cargo.

## **Ejercer un liderazgo sólido**

### **Se buscan innovadores tenaces con poder político efectivo**

La cita de Barbara Geddes en una obra clásica ilustra el papel central y difícil que le corresponde al liderazgo político en la movilización de las reformas del empleo público:

Del mismo modo que el emprendedor privado puede vender provechosamente un nuevo producto para el que no existía anteriormente demanda, el emprendedor político puede proponerse con éxito la provisión de un bien público para el que los ciudadanos no han expresado demandas previas. (Geddes, 1994, p. 38)

Esta noción autoexigente del liderazgo reformador implica asumir la necesidad de empezar por construir demanda social allí donde esta no existe o donde se expresa solo de un modo incipiente. Para ello, la claridad del propósito de reforma y su anclaje en un sistema de valores y creencias sobre la administración pública y su papel son un presupuesto fundamental.

¿Quiénes son los líderes reformadores de la función pública? Las experiencias documentadas no son concluyentes en cuanto a la existencia de posiciones que, dentro del sistema político-administrativo, habiliten especialmente para el desempeño de este papel. Donde sí existe coincidencia es en que exige un alto grado de poder político efectivo, lo que implica analizar su existencia en términos contingentes, que van, desde luego, más allá del rango o autoridad formal.

Una segunda constatación es que el ejercicio del liderazgo debe permanecer en períodos largos y superar las limitaciones que a menudo imponen los ciclos electorales. Solo esta tenacidad en las reformas permite vencer las frecuentes resistencias a este tipo de cambios.

El carácter marcadamente presidencialista de los sistemas políticos latinoamericanos tiende a convertir la implicación presidencial en un recurso básico de la reforma. El liderazgo político de esta deberá administrar sabiamente este recurso, que casi nunca es ilimitado. La presencia manifiesta del presidente en la coalición de cambio resultará especialmente importante en los estadios iniciales, cuando la conquista de credibilidad se hace imprescindible.

### **Analizar el escenario político**

Las reformas tendrán partidarios y opositores. Identificarlos constituye un presupuesto indispensable para una gestión exitosa del proceso. Esto obliga a realizar un cuidadoso análisis político del escenario:

- a. ¿Qué actores se verán afectados, en qué sentido y con qué efectos?
- b. ¿Qué intereses y puntos de vista se expresarán en el proceso?
- c. ¿Cuál es el comportamiento previsible de cada uno de los actores?
- d. ¿Qué recursos se precisan de cada actor para llevar adelante las reformas: colaboración activa, autorización, legitimidad, recursos, apoyo, neutralidad?
- e. ¿Cuáles son las probabilidades de lograr lo anterior y qué acciones exige?

## **Construir la coalición de cambio, incluyendo a la autoridad fiscal**

La distribución del poder entre partidarios y opositores es una variable crítica de estas reformas. El objetivo de los reformadores es sumar más poder que los adversarios. Por ello, uno de los presupuestos de viabilidad es la materialización de pactos entre actores involucrados. Los pactos permiten resolver problemas de resistencias activas o pasivas cuando consiguen que las coincidencias de objetivos a medio o largo plazo primen sobre las eventuales discrepancias del corto plazo. Naturalmente, uno de los problemas centrales que esto plantea es el de conseguir que la necesidad del pacto no reduzca los objetivos de las reformas por debajo de lo que puede ser considerado como una ambición razonable del propósito.

¿Con qué actores es posible construir coaliciones de éxito? No existe una respuesta categórica a esta cuestión, que dependerá claramente de cada contexto institucional. Dicho esto, sí existe abundante evidencia de que ninguna estrategia de profesionalización ha tenido nunca éxito si ha entrado en conflicto con las prioridades de la política fiscal. Por el contrario, es constatable que la articulación entre estas áreas de gobierno produce, cuando se da, los resultados más satisfactorios.

Para conseguir esa articulación, las reformas del empleo público no deben ser vistas, en general, como iniciativas que exigen fuertes incrementos del gasto público. Por el contrario, deben entenderse como un instrumento para el logro de gobiernos más eficientes y organizaciones capaces de gastar mejor, optimizar los recursos y reducir sus costos. Los gastos necesarios deben ser tratados como inversiones y basarse en planes viables que expliciten los retornos esperados y los doten de un referente temporal determinado. Sobre estas bases, debiera ser posible articular estrategias que vinculen a las áreas impulsoras de las reformas del empleo público con las instancias responsables del presupuesto. Estas coaliciones son, si se consigue formarlas, la principal garantía de aceleración y sostenibilidad de los procesos de profesionalización.

## **¿Actores externos?**

La oposición política deberá ser asociada a la coalición reformadora cuando la reforma se vincule a una estrategia de consenso, lo que no será siempre viable. En todo caso, la necesidad de institucionalizar los cambios hará deseable, las más de las veces, plantear las reformas como operaciones de consenso interpartidario. La experiencia chilena de la Ley de Nuevo Trato Laboral del 2002, con la creación del sistema de alta dirección pública, ofrece referencias valiosas sobre estos enfoques.

También cabe referirse a la importancia que puede tener el extender las coaliciones a actores y grupos externos al sistema político administrativo: organizaciones de la sociedad civil, creadores de opinión, medios de comunicación, centros académicos. El respaldo externo de los reformadores se traduce frecuentemente en ganancias de poder interno para llevar adelante las iniciativas de cambio.

## **Incentivos para el autocumplimiento**

La determinación activa de las personas de llevar adelante los cambios es un recurso básico de aquellos. Conseguirla va más allá del mero cambio de las normas y exige activar mecanismos, positivos y negativos, que estimulen la adopción de comportamientos en sintonía con los cambios. Hay que tener en cuenta que una parte de las resistencias no se hará explícita, sino que se traducirá más bien en la inacción, o en la magnificación de supuestas dificultades de diferente signo (reparos legales, carencias tecnológicas).

Frente a todo ello, la coalición reformadora ha de estar en condiciones, cuanto antes mejor, de hacer visible alguna clase de recompensas de diferente tipo (reconocimiento, visibilidad, promoción, compensación...) para quienes se sumen activa y destacadamente a las iniciativas reformadoras y de penalización para los comportamientos contrarios. El poder emitir señales de esta naturaleza resultará imprescindible, por una parte, para la construcción de credibilidad y, por otra, para ir generando gradualmente un conjunto de automatismos que acaben por conducir a la consolidación de las reformas sin exigir para ello un permanente monitoreo de los comportamientos.

## **Desarrollar capacidades para cambiar**

### **La capacidad como dimensión de cambio**

Puede decirse que no cambia quien quiere, sino quien puede. La cuestión de la capacidad se planteará desde los primeros pasos de las reformas, pero tendrá un significado distinto en función del estadio en que estas se hallen. Hablamos de la capacidad para el cambio en un doble sentido:

- a. Como capacidad para impulsar, dirigir y monitorear las reformas.
- b. Como capacidad para ejecutar las reformas y utilizar adecuadamente los “artefactos” del cambio (tecnologías, procedimientos, nuevas maneras de hacer).

### **Capacidad para impulsar y dirigir las reformas**

El liderazgo reformador necesitará articular a su alrededor un conjunto de capacidades importantes para el impulso, dirección y monitoreo del proceso. Esto implica:

- El conocimiento adecuado, en cada momento, de los datos más relevantes para la adopción de las iniciativas de reforma.
- La constancia de las percepciones, estados de ánimo y expectativas de los actores y afectados más significativos.
- La influencia y poder de convicción sobre los datos.
- El acceso a recursos importantes (desde la agenda del gobierno o el apoyo presidencial hasta los medios materiales y financieros precisos).
- Los resortes de comunicación interna y externa imprescindibles.
- Las posibilidades de tomar decisiones favorables para las reformas desde puntos estratégicos del sistema político-administrativo.
- Los dispositivos de observación y evaluación necesarios para el seguimiento activo del proceso.

Para que todas estas capacidades puedan ser reunidas y utilizadas, resultará necesario dotarse de tres instrumentos organizativos, llamados a desempeñar un papel determinante en el proceso de reforma:

- a. Un núcleo reformador central, dotado de las personas y los medios necesarios para impulsar y dirigir el proceso. Previsiblemente, estará integrado muchas veces por colaboradores próximos a quien ejerce el liderazgo político del proceso, si bien nada impide pensar en estructuras y encargos personales *ad hoc*. Debe tratarse de un equipo experto, cohesionado y comprometido con la reforma, pero nunca aislado de los operadores principales del empleo público en el sistema. Por el contrario, una de sus características ha de ser el acceso a la información relevante y una capacidad de relación e influencia con actores básicos, en especial, con todos aquellos que formen parte de la coalición de cambio.
- b. Una red de agentes de cambio, distribuida por el conjunto del sistema, formada por aquellas personas que deban poner en marcha o secundar iniciativas de innovación acordes con los objetivos de las reformas. Contar con estos innovadores en el mayor número posible de ministerios y organismos constituye una importante clave de éxito en las reformas sistémicas de alcance global como es la que se pretende impulsar en Colombia.
- c. La movilización de esta red debe mantenerse a lo largo del proceso, asociando a sus miembros a los éxitos de este y esforzándose por mantener su compromiso con los cambios. Su grado de formalización puede ser muy diverso, pero es importante que la pertenencia implique algunas señales de reconocimiento público.

## Capacidades de manejo de la nueva situación

La gestión de las personas se identifica a menudo, en muchos servicios y organismos públicos, con la mera administración burocrática de rutinas administrativas. Las competencias de las personas que se encargan de aquella están, en general, a la altura de esos cometidos. Las estructuras, procesos, sistemas de información y tecnologías aplicadas a

este campo de actuación se encuentran frecuentemente en un estadio rudimentario de desarrollo.

De no actuar sobre ello, la introducción de nuevas maneras de hacer se encontraría con un obstáculo insalvable: la incapacidad de las personas y organizaciones del sistema público para actuar como se espera de ellas. Por eso, la estrategia de reforma debe contemplar también el desarrollo de capacidades internas que permitan ir introduciendo, aplicando, extendiendo y profundizando los cambios.

Este desarrollo de capacidades debe producirse en tres ámbitos o niveles diferentes:

a. Las capacidades estratégicas

La coherencia estratégica es uno de los atributos esenciales del sistema que persigue el proyecto. Esta exigencia plantea un doble reto:

- El de vincularse a las prioridades y finalidades organizativas; y
- El de integrar de manera coherente sus diferentes subsistemas, políticas y prácticas de gestión de recursos humanos.

Conseguirlo exige dotar de la capacidad precisa a las unidades centrales de gestión del empleo público y los recursos humanos. Sea cual fuere su ubicación orgánica, desempeñan un papel rector fundamental que exigirá, muchas veces, un fortalecimiento notable de su capacidad interna, que requerirá:

- En primer lugar, y ante todo, reconocer —más allá de las consideraciones de rango formal— el papel estratégico que desempeñan estas unidades centrales en el buen funcionamiento de la administración pública.
- Adecuar su diseño a este papel, revisando su configuración interna y transformándolas en núcleos inteligentes, proactivos y orientados a la innovación.
- Destinar a dicha finalidad las competencias personales y los recursos económicos y tecnológicos necesarios.
- En el caso colombiano, la fragmentación de atribuciones rectoras entre varias instancias centrales obligará a abordar las cuestiones de integración y coordinación de políticas como un elemento importante de las reformas.

El fortalecimiento de las instancias centrales debería verse acompañado por el de las oficinas de talento humano en los diferentes ministerios y entidades públicas, lo cual es imprescindible para la transformación efectiva del sistema público en su conjunto.

b. Las capacidades técnicas

Tanto las unidades especializadas centrales como las periféricas necesitarán personas dotadas de la cualificación precisa para afrontar con éxito las funciones que demanda una gestión estratégica avanzada del talento humano. La Carta Iberoamericana de la Función Pública apunta al carácter necesariamente multidisciplinar de estas competencias e indica que deben combinar equilibradamente las aproximaciones propias de los campos del derecho, la economía, la psicología social y la gestión pública.

En particular, deberá disponerse de conocimientos y habilidades en los siguientes campos:

- La planificación de recursos humanos, entendida como la capacidad de aproximar las previsiones de la gestión del empleo a la planificación de políticas y a la gestión presupuestaria, con un propósito de optimización del activo humano.

- La evaluación, lo que exige contar con personas capaces de crear y manejar instrumentos de apreciación de las competencias y el desempeño de las personas, adaptados a las necesidades de los diferentes entornos organizativos.
  - El desarrollo de personas, o capacidad de definir y estimular políticas eficaces de promoción profesional y capacitación, orientado a la mejora cualitativa del talento humano.
  - Las políticas de compensación e incentivos, que exigen capacidades para definir e impulsar prácticas de remuneración equitativas, competitivas e incentivadoras más allá de la mera administración de salarios.
- c. Las capacidades directivas
- Un modelo avanzado de gestión estratégica del talento humano convierte en principales protagonistas a los directivos, entendiendo por tales a las personas que, en las organizaciones públicas, tienen atribuida la dirección de equipos humanos. Poner en acción las reformas exigirá la progresiva incorporación de los directivos a la tarea de gestionar personas, transformando una situación caracterizada frecuentemente por la falta de compromiso y la abdicación de responsabilidades. Para abordar este objetivo será necesario combinar:
- La persuasión, introduciendo el nuevo rol de los directivos en la argumentación de las reformas, y sumándolos progresivamente a la coalición para el cambio.
  - Los incentivos, introduciendo la gestión del empleo y las personas en la “cuenta de resultados” por la que se valora, considera y premia —o penaliza— la práctica directiva.
  - La capacitación, desarrollando las habilidades personales y sociales más conectadas con el liderazgo de grupos humanos.

Como apuntábamos al principio, profundizar en la economía política de las reformas y acertar en la implementación es una condición de éxito, con frecuencia mal abordada, de los mejores proyectos de cambio institucional. No siempre se invierte suficientemente en diagnóstico y diseño, y en Colombia se ha dado, en este sentido, con este proyecto de investigación que buscó estudiar cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en el sector público como un paso importante y ambicioso. En el momento de pasar de las recomendaciones a la acción, no basta con cambiar las leyes, los reglamentos, los organigramas y los procedimientos formales. Definir un proceso consistente de gestión del cambio capaz de desarrollar la visión, el liderazgo y las capacidades necesarias para llevar el proyecto adelante es un empeño tan difícil como necesario y, desde luego, una tarea apasionante.

**Francisco Longo**

Instituto de Gobernanza y Dirección Pública  
Esade Business School/Law School

## Bibliografía

- GEDDES, B. (1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America* (n.º 25). University of California Press.
- SANABRIA, P. (compilador) (2015). *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- SANABRIA, P., TELCH, F., RODAS, A., ASTUDILLO, M. y ESTRADA, S. (2015). Lineamientos básicos para una política de gestión del recurso humano para el contexto del sector público colombiano. Para servir mejor al país: ¿cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas? Documentos de trabajo Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, 18. Recuperado de <https://egob.uniandes.edu.co/index.php/es/component/abook/search?category=12&searchCat=1&grid=1&showImg=0&Itemid=552>.



## Prólogo

Carlos Caballero Argáez

Como producto del proyecto llevado a cabo por un grupo de profesores y asistentes de investigación de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, con el propósito de “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”, se acordó la publicación de dos libros.

El primero, *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*, diagnosticó y formuló recomendaciones para la gestión estratégica del talento humano en el sector público en Colombia. El segundo, al cual se refiere este breve prólogo, tuvo como finalidad pasar de la teoría a la práctica y suministrar una serie de lineamientos y guías de utilidad para poner en marcha las recomendaciones del primero (Sanabria, 2015).

Es necesario que Colombia mejore la calidad y la productividad de los funcionarios públicos para que, al hacerlo, “el Estado cumpla con las funciones que la sociedad le asigna para resolver los múltiples problemas que la aquejan” (Sanabria, 2015, p. 9). Esta no solamente es una tarea impostergable, también es viable. Si se repasan las experiencias de otros países, sobresalen las potencialidades del recurso humano colombiano. Los diagnósticos, por otra parte, son claros en señalar que no es suficiente la compensación económica para que el sistema sea efectivo; existe una variedad de instrumentos de gerencia de talento humano que motivan a los trabajadores públicos y los mueven a la eficiencia.

Adicionalmente, es urgente emprender una reforma institucional en el sector público colombiano que reestructure la manera como los funcionarios hacen parte de una verdadera carrera administrativa y priorice el mérito en la selección de los individuos llamados a servir en el Estado en sus diferentes niveles de administración.

Una sugerencia muy atractiva del profesor James L. Perry, en el prólogo que escribió para el primer libro, es la de no suponer que existe una “fórmula mágica para el desarrollo efectivo de una política pública de capital humano”, que, por el contrario, “la construcción de una política pública de capital humano requiere un compromiso de largo plazo”, y que, “hay una incertidumbre inherente al proceso de diseño e implementación de una política pública” que reconoce “la realidad del ensayo y error” (Sanabria, 2015, pp. 5-6).

En este contexto, deben analizarse las recomendaciones que se desprenden de la investigación, que tienen en cuenta la experiencia de cuatro países de América Latina, los parámetros de la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD) y

la experiencia de los Estados Unidos en la gestión del talento humano, y se refieren tanto a los aspectos propios de la administración pública como a la viabilidad constitucional, legal y reglamentaria que debe revisarse para poner exitosamente en práctica un nuevo modelo de gestión del talento humano en el sector público colombiano.

Con respecto al asunto legal es importante resaltar algunas de las propuestas del estudio

no requiere cambios de carácter normativo sino de la generación de mayores recursos para hacer posible la incorporación de múltiples medios de difusión de las diferentes convocatorias realizadas para la provisión de empleos con independencia de su naturaleza jurídica pues la Ley 909 del 2004 y el Decreto Reglamentario 1083 del 2015 prevén la aplicación del mérito para la vinculación de temporales o de personal de libre nombramiento y remoción. (Sanabria *et al.*, 2016, p. 115)

Este segundo libro incluye una completa guía de implementación de enorme utilidad para los gerentes públicos en todos los niveles de la administración. Parte de la base de que

pasar la brecha de la formulación a la acción, requiere, más allá de las propuestas y recomendaciones, un proceso negociador y de liderazgos compartidos entre los diferentes actores involucrados con este tema en el sector público colombiano. Implica, también, acuerdos para la cogestión de las decisiones, basándose en un esquema de trabajo colaborativo entre las partes para operar adecuadamente propuestas que, por su naturaleza, en casi todos los casos, atraviesan las fronteras de cada entidad, los sectores y los diferentes niveles de gobierno. (Sanabria *et al.*, 2016, p. 4)

Pero, sobre todo, gestionar el talento humano en el Estado para que este último funcione y responda a las múltiples demandas de los ciudadanos, necesita de un gran compromiso de los gobiernos. No puede verse más a las burocracias estatales como el recurso menos importante de la administración pública y tratarlas, simplemente, como un rebaño de individuos que mueven papeles de un escritorio a otro o de una ventanilla a la siguiente, cuya función pareciera ser la de entorpecer la vida de los colombianos. Se trata de personas que necesitan entender la importancia de su oficio y su impacto en la actividad social y económica.

Es por eso que, para ser productivas, esas personas deben estar motivadas y recibir capacitación a lo largo de su vida laboral. De ahí la importancia de que su gestión se lleve a cabo a partir de consideraciones estratégicas de largo alcance, así como que existan en el Estado funcionarios especializados en la gestión moderna del talento humano, que permanezcan en sus cargos mucho tiempo, sin estar sujetos a los vaivenes de la política y a los cambios cada cuatro años, cuando se instalan nuevos gobiernos en los distintos niveles de la administración estatal.

Por fortuna, las recomendaciones y su guía de implementación, resultado de este proyecto, están disponibles para las entidades que tienen la responsabilidad del manejo del talento humano en el sector público colombiano, en un momento oportuno. Porque en el Gobierno Nacional existe la preocupación de reivindicar el papel que desempeñan

los funcionarios estatales y un liderazgo firme en el propósito de mejorar el ambiente en el cual desarrollan sus funciones y la calidad de estas.

Esta circunstancia justifica el optimismo de quienes pusieron sus esfuerzos en el desarrollo de este proyecto con respecto a la aplicación en la práctica de los conceptos que con tanta dedicación elaboraron y materializaron a lo largo de esta investigación.

**Carlos Caballero Argáez**

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

## **Bibliografía**

SANABRIA, P., RINCÓN, J., CUÉLLAR, P., ASTUDILLO, M. y RODAS, A. (2016). De la recomendación a la acción: ¿Cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano en el sector público colombiano? Documentos de trabajo, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, 26.

SANABRIA, P. (comp.) (2015). *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Bogotá: Ediciones Uniandes.



## Comentarios al libro

### Alejandro Larreamendy-Joerns

Esta publicación, que presenta las prácticas para poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano en el sector público colombiano, forma parte del trabajo encomendado por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) a la Universidad de los Andes 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.

La utilidad de este esfuerzo económico y académico debe estar representada, en primer lugar, en la posibilidad de contar con una clara dirección respecto del desarrollo humano en el sector público, de tal forma que el manejo del talento pase de ser una mera actividad administrativa y legal a un proceso alineado con la estrategia organizacional.

No es posible entender los esperados éxitos en el manejo de los asuntos públicos y en la seguridad del cumplimiento de los fines del Estado si no se cuenta con el talento requerido que haga realidad los propósitos de protección de derechos, igualdad de oportunidades, equidad y atención al ciudadano.

El sector público colombiano, particularmente en el nivel nacional de gobierno, presenta clarísimos logros en cuanto a la preparación de sus cuadros directivos y profesionales. Las exigencias dadas en los perfiles de cargos y el análisis de las hojas de vida de los servidores públicos así lo confirman. Sin embargo, el alto nivel de profesionalización y especialización no necesariamente representa un mayor grado de competencia de las personas. Para que eso se logre, los procesos de formación calificada deben ser acompañados de una estrategia robusta de desarrollo de talento y de procesos claros de alineamiento de las competencias con las capacidades institucionales requeridas.

Parece que no nos estamos moviendo en esa dirección y no contamos con un nivel siquiera aceptable de integración de procesos de gestión del talento que acompañen a las personas durante su vida laboral al servicio del Estado. Llama la atención la muy precaria atención que se pone a los procesos de ingreso y salida del servicio público, transiciones que deben ser manejadas de manera técnica y estratégica para atraer y retener el mejor talento posible.

En segundo término, se espera que este trabajo académico, y la guía de implementación que se presenta, sirvan de base para hacer realidad el manejo del talento en las

administraciones territoriales. Sobre este particular hemos sido insistentes. El 89 % de nuestros municipios está clasificado en la sexta categoría y el 84,7 % es totalmente rural. Ese hecho político e institucional plantea un enorme desafío para las instituciones que orientamos y apoyamos el manejo de las prácticas de gobierno. Se trata de diseñar prácticas de gestión del talento que realmente respondan a la realidad institucional y que logren ser adoptadas en los distintos niveles de gobierno. Se trata de la innovación en lo institucional con el componente de aplicación siempre presente.

En el evento de inducción a gobernadores y alcaldes realizado por la ESAP a finales del año anterior, quedó evidenciada la distancia que existe entre las prácticas, herramientas e instrumentos diseñados desde el centro con los que se usan en los territorios, fruto de un conocimiento empírico por parte de los gobernantes.

El reto es diseñar un modelo de gestión estratégica del talento humano que sea práctico, flexible, adaptable a las circunstancias propias del gobierno en los territorios y, sobre todo, que tenga unos referentes de carácter nacional que verdaderamente funcionen y solucionen la necesidad de contar con servidores públicos altamente competentes y con un alto grado de compromiso con su desarrollo, todo esto alineado con los propósitos misionales de las instituciones para las que prestan sus servicios.

**Alejandro Larreamendy-Joerns**

Director nacional de la Escuela Superior de Administración Pública

## Liliana Caballero

La gestión estratégica del talento humano cada vez cobra mayor importancia en las entidades públicas debido a que son los servidores públicos quienes, con su labor diaria, aportan al crecimiento de las metas de las entidades públicas, del Gobierno nacional y, por ende, del país. Sin duda, más allá de consideraciones puntuales, la existencia de un talento humano de alta calidad, comprometido, competente y motivado permite enfrentar retos o cambios organizacionales en el sector público que le posibilitan adaptarse a las nuevas necesidades y expectativas de la sociedad de la información y del conocimiento.

Es necesario dar a conocer a la ciudadanía la importancia del servicio público mediante la presentación de nuevos servicios al ciudadano de manera innovadora. Atendiendo la necesidad de consolidar un servicio más rápido, democratizado y cercano para el ciudadano, la Función Pública estrenó su Espacio Virtual de Asesoría (EVA)<sup>1</sup>. Allí, además de encontrarse centralizada toda la información jurídica y los documentos técnicos que requieren las entidades públicas acerca del servicio civil y la gestión pública, se prestarán los servicios de manera más eficiente, facilitándoles a los ciudadanos, servidores y entidades el acceso a la información y su reporte.

Esta es solo una de las apuestas por medio de las cuales el Gobierno nacional, desde el Departamento Administrativo de la Función Pública, trabaja para lograr que la ciudadanía crea, confíe y valore lo público. Hacia allí se orienta la reforma de empleo público con la que estamos comprometidos actualmente.

El ciudadano debe reconocer que el Estado está en todas partes, en los servicios públicos que utiliza, en los aeropuertos, en la educación, en las leyes, en las políticas, en la resolución de conflictos, en la salud, en el medio ambiente y también está, por supuesto, en la calidad del servicio que se ofrece.

Es por esta razón que el Gobierno nacional ha decidido formular una nueva política de empleo público que reconozca que quienes diseñan, implementan y evalúan todas las políticas públicas son los servidores públicos. Para garantizar que se cuenta con los mejores servidores, es determinante un exigente proceso de ingreso fundado en el mérito y es indispensable que los servidores públicos se encuentren bien capacitados y compartan

1 Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/>.

sus habilidades y conocimientos. Servidores formados, eficientes, responsables, amables, con actitud de escucha y de servicio al ciudadano fomentarán una mejor percepción de la ciudadanía hacia lo público.

Estamos en una época en la que los cambios en los diferentes entornos públicos son vertiginosos; cambios cada vez más complejos que surgen con el mismo ritmo que una creciente demanda hacia los servicios. La Función Pública, consciente de esto, ha comprendido que se deben emprender todas las acciones posibles para contar con un talento humano capacitado, íntegro y competente que se encuentre en capacidad de responder de manera directa y eficiente a las necesidades del país.

Es así como buscamos responder a las expectativas de la ciudadanía, siendo conscientes de que ella es la razón de ser de las entidades públicas. Pretendemos modernizar el servicio público del orden nacional y territorial con el fin de responder a las nuevas dinámicas sociales de un entorno globalizado. Como parte de esta filosofía de mejoramiento continuo, el departamento está en constante búsqueda de aportes que le permitan pensar en una política de gestión del talento humano innovadora, estratégica, incluyente e integral, que facilite la implementación de un modelo eficaz y eficiente de recursos humanos en todas las entidades públicas.

En este orden de ideas, el Departamento Administrativo de la Función Pública, en conjunto con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y el Departamento Administrativo de Ciencia y Tecnología e Innovación, Colciencias, desarrollaron un proyecto de investigación que, después de un riguroso análisis, fue adjudicado a la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes. A partir de los resultados de esta investigación, que se adelantó durante los dos últimos años, se publicó un primer libro titulado *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. En esa entrega, a partir de una minuciosa y extensa revisión del tema, el grupo de investigación presentó una propuesta innovadora y coherente de gestión del talento humano para las entidades públicas colombianas, respondiendo a las nuevas tendencias y reconociendo las dinámicas del sector público.

Este segundo libro es el resultado de la tercera fase de la investigación. En esta etapa se diseñó una guía de implementación y otra de evaluación, además de presentar las lecciones aprendidas de la propuesta del modelo de gestión del talento humano a través de una serie de estudios piloto desarrollados en entidades públicas nacionales y territoriales. Esta labor incluyó la participación de la Función Pública en la construcción de las herramientas propuestas para los cinco componentes del modelo planteado por la Universidad de los Andes, con las cuales se buscó medir el grado de acierto de los instrumentos frente a las realidades de las diversas instituciones —territoriales y nacionales— de nuestro país.

El resultado de esta investigación le ha servido a la Función Pública como un insumo adicional, desde la perspectiva académica, para la elaboración de una propuesta de un documento CONPES de empleo público y de gestión estratégica del talento humano y de un plan estratégico de empleo público. Este último cuenta con una visión prospectiva orientada a generar un conjunto sistémico de soluciones para desarrollar un empleo público moderno para el posconflicto, que contribuya a que nuestro país cumpla con los estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), e igualmente para fortalecer y redimensionar la política y la estructura del empleo público en Colombia, con el fin de avanzar en el índice del servicio civil del Banco Interamericano

de Desarrollo (BID). Todo esto con el propósito de lograr que el mejoramiento en la calidad de vida laboral de los servidores públicos genere un impacto positivo en la atención al ciudadano y en la eficacia en la prestación de los servicios del sector público, cuyos lineamientos se presentan en el primer capítulo de este libro.

La modernización del empleo público que está liderando el Departamento Administrativo de la Función Pública en el país es el núcleo central de una propuesta de articulación con sentido estratégico, que apunta a actualizar la política de empleo público y la gestión estratégica del recurso humano en Colombia, con el propósito esencial de consolidar en la administración pública un sistema de empleo fundado en el mérito y la igualdad de acceso, la diversidad e inclusión social, y la flexibilidad para la movilidad, así como potenciar la capacidad del Estado para ejecutar las políticas públicas, consolidando el buen gobierno y la gobernanza para la paz.

Aprovecho la oportunidad de estas palabras para agradecerles a todas las instituciones que participaron en los pilotos y en todo el proceso de elaboración de la propuesta del modelo de gestión del talento humano, ya que con su significativa contribución, los resultados se convierten en insumos base para el diseño de los lineamientos de política pública que compartimos.

Me complace, en nombre de la Función Pública, presentar los resultados de este grato esfuerzo del Gobierno nacional, que busca contar con los insumos académicos necesarios para el diseño e implementación de una política pública de la gestión estratégica del talento humano que cumpla con el más importante de los propósitos fundamentales que nos hemos propuesto en este gobierno: enaltecer al servidor público y su labor.

**Liliana Caballero**

Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública



## Capítulo 1

# **Lineamientos de política de empleo público y de gestión de recursos humanos 2015-2025**

Francisco Camargo Salas

Paola Ortiz Gracia

Alexander Márquez Ríos

Dirección de Empleo Público, Departamento Administrativo  
de la Función Pública<sup>1</sup>

Actualmente el mundo atraviesa diversos cambios en todos los aspectos; cambios económicos, tecnológicos, políticos, sociales y culturales. La globalización, la irrupción permanente de las tecnologías de la información y las comunicaciones y los constantes cambios en los hábitos de las personas debido al efecto masificado de la sociedad de la información y del conocimiento, generan fuerzas impactantes que han venido produciendo revoluciones en todos los estamentos sociales, corporativos y de gobierno. El mundo cambia todos los días, e independientemente de hacia dónde apuntan los cambios, es claro que las empresas, las instituciones, las organizaciones, los gobiernos y los ciudadanos no están ajenos a la velocidad con la que avanza el conocimiento y la tecnología. En consecuencia las demandas sociales y ciudadanas evolucionan cada vez más y el sector público debe estar preparado para responder a los nuevos escenarios globales y locales.

Los gobiernos y las entidades públicas, si bien promueven y participan de los cambios de un mundo globalizado, principalmente a través de regulaciones y controles, necesitan insertarse en la dinámica de enfrentar retos permanentes para poder responder oportuna y adecuadamente a las demandas de los ciudadanos y de todas las instancias que de una u otra manera forman parte de la estructura del Estado. Cada vez más las personas cuentan con mayor acceso a la información y, en la misma medida, incrementan sus expectativas acerca de la atención que esperan recibir por parte de los servidores públicos en cada contacto que tienen con el Gobierno y con sus entidades.

La época en la que las personas aceptaban que un trámite con el Gobierno fuese demorado y difícil ya se ha terminado. Actualmente el ciudadano sabe, gracias a las tecnologías y a la apertura de la información, que la gestión del Estado debe ser cada vez más efectiva siempre con el fin de acercar lo público a los ciudadanos y brindarles una grata experiencia. Tal como la competitividad ha obligado al sector privado a evolu-

1 Aprobado por la Dirección General de la Función Pública: asesor Juan Pablo Caicedo.

cionar buscando mejores prácticas y un mejor servicio al cliente, el sector público debe ser consciente de que debe avanzar hacia la consolidación de una atención de máxima calidad para los colombianos.

Siempre que el Gobierno logre modernizar sus procesos e innove en sus entidades, el servidor público deberá estar mejor capacitado para poder responder a las demandas actuales de la ciudadanía de manera ágil, coherente e íntegra, buscando la completa satisfacción en el servicio prestado. La evolución constante de las instituciones es un reto que los gobiernos deben asumir teniendo en cuenta que el objetivo fundamental de la gestión pública es el cumplimiento integral de todas las responsabilidades que tiene con sus ciudadanos a través de las múltiples instancias en las que establece relación con ellos. Los servidores públicos son quienes establecen de forma directa la relación entre las entidades públicas y los ciudadanos, es por esto que su atención debe ser integral, oportuna y eficiente. Son ellos sobre quienes recae la responsabilidad de concretar las diversas políticas públicas y las acciones que buscan el beneficio del ciudadano.

Así mismo, en el sector público colombiano se encuentran diversas políticas dirigidas a fortalecer y desarrollar programas sociales, económicos, medioambientales, de infraestructura, tecnológicos, entre otros. Sin embargo, el sector público no se ha detenido a replantear una política global de empleo público que permita fortalecer el papel del servidor público como actor principal en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, programas, proyectos y gestión de las entidades públicas.

Por esto se hace necesario que exista una política integral de empleo público que posibilite que la gestión estratégica del talento humano logre resultados positivos en términos de garantizar que los servidores estén motivados y sean competentes, eficientes e innovadores, y que cuenten con la capacitación necesaria, no solo para ejercer adecuadamente su labor, sino también para evolucionar y desarrollar la innovación que sea requerida para que el sector público mantenga e incremente su productividad y su capacidad de respuesta ante las crecientes demandas de la ciudadanía.

No se puede desconocer que el empleo público es el motor de la Función Pública, por medio del cual el Estado cumple sus finalidades de prestación de servicios y de garantía de los derechos de las personas y las comunidades. A través de un sistema moderno de gestión pública se hace viable la posibilidad de que las políticas se diseñen y ejecuten de manera continua y coordinada entre los diferentes sectores de la administración pública y en los diferentes territorios del país. Un sistema de empleo público con alto grado de racionalidad garantiza procesos meritocráticos y de igualdad en el acceso al servicio público, integralidad en las políticas relacionadas con el empleo, coordinación interinstitucional para la gestión pública y concertación entre los diversos actores sociales, políticos e institucionales que intervienen en la definición y ejecución de las políticas.

Para comprender la evolución y el estado actual del empleo público en Colombia se debe analizar detenidamente la historia normativa reciente y en particular la Ley 909 del 2004 referente al empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública. Después de la expedición de la mencionada ley y de sus decretos reglamentarios, la administración pública nacional y territorial ha estado trabajando en la construcción de un sistema de mérito. Según el índice de desarrollo del servicio civil (IDSC) que diseñó el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre el 2004 y el 2014 el servicio civil en Colombia ha

evolucionado al pasar de 46 a 52 puntos sobre 100, lo cual nos sitúa aún en una posición intermedia que pronto deberá ser superada para consolidar una administración pública con alta capacidad técnica, en pro de lograr que los servidores públicos puedan afrontar los retos del posconflicto e ir construyendo el camino para el ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en este campo.

Al revisar el estado actual del empleo público en Colombia, partiendo de diferentes diagnósticos que se han realizado desde distintos escenarios internacionales como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Banco Interamericano de Desarrollo, desde la academia —a través del proyecto de investigación que le da origen a este libro— y desde el sector de la Función Pública, se ha evidenciado que el Estado colombiano presenta algunas debilidades para la consolidación de un sistema de empleo público. Pese a que las leyes que regulan el empleo público en Colombia buscan consolidar cada vez más un sistema de carrera basado en la meritocracia, el funcionamiento de ese proceso todavía no es lo suficientemente efectivo.

Es necesario reconocer que en el país actualmente no existe en el sector público un sistema de carrera en la rama ejecutiva, y que si bien se reconoce nacional e internacionalmente que el principio de mérito es el criterio básico para el ingreso, no necesariamente se reconoce así para la permanencia. Por esto es importante aceptar que a pesar de los esfuerzos que se han realizado para solucionar esta situación, estos no han sido suficientes para que Colombia logre alcanzar el mismo nivel de los países líderes de la OCDE y se ubique en una posición de liderazgo en esta materia.

Los retos que enfrentan Colombia y América Latina con respecto a una gestión pública eficiente, innovadora, tecnológica y eficaz, implican que, tanto el país como la región, deben responder debidamente a los diferentes requerimientos de la ciudadanía. Por esto es necesario que el Estado posea los recursos y atribuciones requeridas y por supuesto el personal idóneo, que tenga la capacidad de ejercer control y de promover un desarrollo productivo sostenible.

La estructura administrativa de las entidades públicas en Colombia tiene que superar el estado actual para poder afrontar de manera decidida y sólida los nuevos retos de gestión pública, de empleo público y de gestión del talento humano. Cada vez los colombianos tienen más conciencia de sus derechos y mayor capacidad de exigir su cumplimiento, lo que requiere que las políticas que rigen a las entidades públicas deban responder de forma eficiente y oportuna a estas exigencias. El adecuado funcionamiento del empleo público y la efectividad de las políticas y de los lineamientos que lo regulan, son un aspecto fundamental para cualquier país, dada la importancia que tienen tanto lo público como el empleo para la competitividad y el desarrollo social y económico de cualquier país.

Colombia ha venido trabajando a través de la historia en diversas políticas e instrumentos relacionados con el empleo público con el fin de orientar su estructura, fortalecer su óptimo manejo y su efectividad, con diferentes grados de éxito. Consciente de la importancia del tema, y en el marco de la expectativa del ingreso del país a la OCDE, el Gobierno nacional ha establecido como una de sus principales metas fortalecer y redimensionar la política y la estructura del empleo público, con el fin de lograr que el país alcance posiciones de vanguardia en el índice del servicio civil del BID. Con este fin, se

hace necesario mejorar la calidad de vida laboral del servidor público ya que, de esta manera, se impactará positivamente la atención al ciudadano y la eficacia en la prestación de los servicios del sector público. Estos beneficios traerán consigo mejoras y avances significativos al país en los temas de paz, posconflicto, infraestructura, servicios, educación, desarrollo y progreso social.

Es evidente que Colombia ha desarrollado, en los últimos años, diferentes lineamientos de empleo público y de gestión del recurso humano, expresados en la normatividad vigente sobre la materia, que a la luz de cualquier observador han sido muy bien orientadas y con propósitos loables de estructurar y organizar estos temas en el país. Sin embargo, la implementación de esas políticas se ha visto afectada por múltiples factores que han impedido que las buenas intenciones de la legislación se hayan traducido concretamente en la mejora de la calidad del servicio público y en el incremento en la motivación y en la productividad del servidor público.

Por esta razón, las alternativas para mejorar las actuales circunstancias relacionadas con el empleo público, no pueden ser coyunturales sino estructurales, por lo que es necesario reconocer que se deben implementar reformas de fondo que permeen toda la estructura del Estado, en institucionalidad y en lo relacionado con el marco constitucional, legal y normativo. Así como con la formación y capacitación de los servidores públicos y el fortalecimiento de la cultura institucional asociada con el empleo público. Es válido resaltar que se debe formular e implementar una política de empleo público en Colombia que permita articular con un sentido estratégico todas las iniciativas que conduzcan a la calidad de vida del servidor público y a la excelencia en la prestación del servicio público. Esto con el fin de lograr que esta política se convierta en la hoja de ruta y marco de referencia permanente para el camino que deben emprender las instancias responsables del empleo en el país, así como para orientar los procesos para que Colombia se convierta en el país líder de la gestión de talento humano en el sector público en América Latina en la próxima década.

Sin duda alguna, pasar de la recomendación a la acción es fundamental y clave en la actualidad, dado el redireccionamiento que en temas de paz, equidad y educación está adelantando el Gobierno nacional, en el contexto de un posconflicto que invita a reflexionar acerca de la relevancia e impacto de las políticas vigentes. Los esfuerzos en este contexto deben apuntar a solucionar lo que se ha identificado como el problema central del empleo público en Colombia: la falta de una política integral que articule estratégicamente todos los subsistemas de gestión del empleo público<sup>2</sup> y recursos humanos. Lo que implica que la política debe cumplir su propósito de convertirse en el principal eje articulador y orientador que le permita al Estado equipararse a los países desarrollados en los temas de servicio público, siempre buscando que el sector público en Colombia sea atractivo, retador, motivante y competidor del sector privado, generando así un sector público sólido, eficiente, productivo, exigente, capaz, versátil y dinámico en beneficio del ciudadano y en general de la nación.

2 Los siete subsistemas que componen el marco analítico del BID son: (1) planificación del recurso humano; (2) organización del trabajo; (3) gestión del empleo; (4) gestión del rendimiento; (5) gestión de la compensación; (6) gestión del desarrollo; (7) gestión de las relaciones humanas y sociales.

Para lograr los propósitos planteados por el Gobierno nacional, es necesario contemplar el empleo público desde diferentes perspectivas. Más allá del hecho de que existen paradigmas de base como los derroteros establecidos por la Carta Iberoamericana de la Función Pública<sup>3</sup>, si se quiere producir un cambio estructural de base que impacte decisivamente el servicio civil en Colombia hay que visualizar la problemática actual desde un punto de vista holístico e integral que permita no solo ver las temáticas puntuales, sino también su globalidad para poder lograr un abordaje completo e integrado del empleo público en Colombia. El propósito de un nuevo sistema de empleo público, con relación al ingreso del servidor, es el de compatibilizar eficiencia y eficacia con la igualdad de oportunidades, la meritocracia, la exigencia, la neutralidad y la diversidad, características paradigmáticas de las administraciones profesionales en una democracia moderna. La implementación de un sistema con estas características implica que el país revise exhaustivamente la reforma estructural de la Ley 909 del 2004, del Decreto-Ley 1567 de 1998 y estudie a fondo el rol exclusivo de inspección y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, para buscar nuevos mecanismos que aceleren la vinculación de los servidores públicos al Estado de acuerdo con lo establecido en los artículos 134 y 74 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo<sup>4</sup>.

3 Carta Iberoamericana de la Función Pública, CLAD y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia (2003).

4 Artículo 134. Concursos o procesos de selección. Modifíquese el artículo 3.º del Decreto-Ley 760 del 2005, el cual quedará así:

“Artículo 3.º. Los concursos o procesos de selección serán adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) a través de contratos o convenios interadministrativos suscritos con el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) o en su defecto con universidades públicas o privadas, instituciones universitarias e instituciones de educación superior acreditadas por el Ministerio de Educación Nacional para tal fin. Dentro de los criterios de acreditación se privilegiará la experiencia e idoneidad del recurso humano que vaya a realizar los concursos.

La CNSC, las universidades públicas o privadas, instituciones universitarias y las instituciones de educación superior que adelanten los concursos, podrán apoyarse en entidades oficiales especializadas en la materia, como el ICFES, para las inscripciones, el diseño, la aplicación y la evaluación de las pruebas; el ICFES podrá brindar su apoyo a uno o más concursos de manera simultánea.

Los costos asociados a los concursos o procesos de selección deberán ser determinados a través de Acuerdos Marco de Precios establecidos, diseñados y adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente.

Parágrafo transitorio. Hasta tanto Colombia Compra Eficiente adopte los acuerdos marco de precios, los bienes o servicios que requiera la comisión serán adquiridos a través de la modalidad de contratación que legalmente corresponda”.

“Artículo 74. Política nacional de trabajo decente. El Gobierno nacional bajo la coordinación del Ministerio del Trabajo, adoptará la política nacional de trabajo decente, para promover la generación de empleo, la formalización laboral y la protección de los trabajadores de los sectores público y privado. Las entidades territoriales formularán políticas de trabajo decente en sus planes de desarrollo, en concordancia con los lineamientos que expida el Ministerio del Trabajo. El Gobierno nacional también fijará las reglas para garantizar que las empresas cumplan plenamente las normas laborales en los procesos de tercerización. El Gobierno nacional

En este sentido, es importante mencionar que, teniendo como referencia el plan anual de vacantes elaborado por la Función Pública en septiembre del 2015, con destino a la Comisión Nacional del Servicio Civil, se estimó que en la rama ejecutiva del orden nacional el 30 % de los cargos se encuentran en provisionalidad. Esto implica que a pesar de los esfuerzos hechos por la Comisión Nacional del Servicio Civil para la vinculación de servidores públicos, existe aún un rezago importante para proveer la totalidad de los cargos públicos en propiedad, con las consecuencias que esto implica para la administración pública.

En relación con la permanencia es fundamental para el Estado contar con un cuerpo de servidores públicos capacitados, eficientes y competentes que les permitan a las entidades adaptarse a las condiciones continuamente cambiantes de los entornos internos y externos. Una de las principales dificultades de la gestión pública actual es su costo, debido a que su dinámica particular marca una tendencia a hacerse rígida y cuando eso sucede surgen dificultades para administrar un sistema centralizado de gran tamaño, cuyo objetivo sea controlar integralmente la capacidad, la movilidad y la actuación de las personas.

El propósito fundamental de la política integral que se plantea es lograr una serie de lineamientos que, más allá de las situaciones particulares y eventualidades que puedan surgir, se puedan tomar como referencia para marcar el camino que debe seguir el empleo público en Colombia. Así, quienes se encuentren en la posición de tomar decisiones pueden orientarse y tener un marco de referencia actualizado que permita que las acciones y conductas relacionadas, busquen enfocarse hacia el norte deseado y dejen de ser iniciativas aisladas y descontextualizadas que desvíen el rumbo que el país necesita tanto en empleo público como en su talento humano. Por esta razón, la Función Pública pondrá a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), un documento que define los lineamientos aquí descritos, e igualmente presentará al país el plan estratégico de empleo público con una mirada de prospectiva para la próxima década.

Dentro de los fundamentos básicos que la implementación de una política nueva de empleo público debe contener, se encuentra el compromiso de los actores involucrados para participar en su construcción colectiva. Esto se debe dar, por supuesto, desde unas orientaciones que establezcan las directrices iniciales, pero en la medida en que la política se edifique con los aportes de todos cobrará vida bajo una legitimidad sólida. De igual forma, esto permitirá que la política tenga como base una visión holística de los conceptos de empleo público y de las diferentes perspectivas que abordan la temática, lo que contribuirá en gran medida a su legitimidad y a la fluidez en su implementación.

Al considerar los propósitos fundamentales del gobierno actual, se encuentran tres ejes centrales —paz, equidad y educación—. El Gobierno nacional busca que Colombia ingrese en la vía del desarrollo y de la reducción de la pobreza para convertirse en uno de los países líderes en América Latina en múltiples aspectos. El empleo público y la gestión del talento humano en las entidades públicas son dos de los pilares que permitirán que el país logre un Estado más eficiente, eficaz y dinámico que atienda adecuadamente las necesidades de sus ciudadanos<sup>5</sup>. Enaltecer al servidor público y su labor es uno de

deberá garantizar que las actividades permanentes de las entidades públicas sean desarrolladas por personal vinculado a plantas de personal, con excepción de los casos señalados en la ley”.

5 Según el Fondo Monetario Internacional, en la medición del 2014 comparada con seis países de América Latina, Colombia avanzó significativamente en la mejora del ambiente para hacer negocios, alcanzando el

los propósitos que se buscarán con una exitosa implementación de un nuevo modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano.

Se debe tener en cuenta que los servidores públicos son quienes llevan a cabo todas las acciones y decisiones que conducirán a los tres grandes propósitos del actual Gobierno nacional. En ese contexto, la política integral de empleo público deberá propiciar todas las condiciones para que desde el Estado se reconozca la labor de esos servidores y en consecuencia se logre transformar la política de gestión estratégica del recurso humano en Colombia, con el propósito de consolidar en la administración pública un sistema de empleo fundado en el mérito y la igualdad de acceso, la diversidad e inclusión social y la flexibilidad para la movilidad, así como potenciar la capacidad del Estado para ejecutar las políticas públicas, consolidando el buen gobierno y la gobernanza para la paz.

El Gobierno nacional, consciente de la importancia del impacto de la transversalidad de la política de talento humano en la estructura del Estado, ha planteado directrices claras en torno a la orientación decidida que debe asumir el país hacia el mejoramiento de la gestión pública y del impacto que los servidores públicos logran en cuanto a su gestión en pro del beneficio del país. En ese contexto, el ingreso de Colombia a la OCDE y ascender en el índice del BID plantean una serie de retos que Colombia ha empezado a asumir y que conducirán al desarrollo de muchas áreas, entre ellas, la calidad del servicio público. Teniendo claro ese objetivo, la política y las estrategias que se diseñen en relación con el empleo público deberán enmarcarse en ese propósito y ser coherentes con los parámetros de los países desarrollados, pues diferentes estudios, adelantados por organismos internacionales y por este proyecto de investigación, han mostrado reiteradamente que, más allá de que nuestro país cuenta con fortalezas importantes en términos de la estabilidad y continuidad de la política de empleo público, Colombia presenta oportunidades de mejora en varias de las áreas que conforman la estructura de este tema y que, aunque en algunos puntos específicos ha tenido avances importantes, en otras temáticas se evidencia que es necesaria una intervención estructural para que, como lo pretende el Gobierno, Colombia se convierta en uno de los tres mejores países en el área de empleo público en la región y en el mediano plazo logre asumir el liderazgo.

De lo anterior se puede decir que, sin duda, se encuentran dadas las condiciones políticas y de contexto para emprender este camino de la formulación e implementación de una nueva política de empleo público y de gestión del talento humano, con un alcance de largo plazo que, siendo incluyente y participativa, posibilite adoptar las recomendaciones pertinentes de los organismos internacionales y nacionales, y que cuente con el escenario propicio para que su implementación se haga realidad y se logre el propósito de convertir a Colombia en uno de los principales referentes en América Latina de empleo público y gestión del talento humano.

Para que se puedan hacer realidad las expectativas relacionadas con el reto de posicionar a Colombia en el panorama de América Latina en cuanto al *ranking* de empleo público del BID, es fundamental que al seguir los lineamientos de los organismos multilaterales se expida una política cuyas acciones se articulen en el diseño y la implementación. En el

80 %; sin embargo, el reto está en fortalecer la infraestructura (20 %) y la educación (5 %). De acuerdo con el índice del servicio civil del BID, el país alcanzó los 52/100 puntos con respecto a empleo público, y en las pruebas PISA se ubicó en el quinto puesto en un *ranking* integrado por Chile, México, Uruguay, Brasil y Perú.

diseño de la política es importante reconocer que la regulación debe incluir en cada uno de los subsistemas su articulación.

El tema central de este libro, el tránsito entre el diseño y la implementación, reflejan los retos de una fase en la que se presentan mayores inconvenientes para el éxito de los proyectos, ya que suelen surgir contingencias que no se habían contemplado o elementos a los que no se les otorgó la importancia que realmente tenían. En un asunto tan complejo como la reorganización del empleo público en Colombia a partir del diseño de una nueva política, deben utilizarse todos los mecanismos que se encuentren al alcance para impedir que ese riesgo se materialice. De allí la importancia de contar con un plan estratégico de empleo público que contemple el panorama desde una perspectiva amplia e integral que permita proyectar las acciones a seguir y que las visualice de manera que se puedan coordinar en el tiempo. Es claro que las múltiples intervenciones no pueden ser llevadas a cabo de manera simultánea, no solo por los recursos que eso implicaría, sino porque es necesario identificar fases que garanticen la coherencia y la fundamentación adecuada para el éxito de la intervención. Por lo tanto, tener claro el panorama de la implementación en cuanto al plazo en el tiempo y la oportunidad, gradualidad y pertinencia de las acciones, es capital en el diseño y ejecución de la nueva política de empleo público.

Los cambios que se deben introducir en la institucionalidad de la Función Pública no solo son de carácter legislativo, sino que involucran también el capital social que encarnan todos los actores del sector (partidos políticos, gobiernos locales, sindicatos, grupos de servidores, opinión experta y opinión pública), con los cuales es necesario comenzar a construir consensos para modificar las reglas de juego y los modelos mentales y valorativos que subyacen a estos. Para introducir cambios de complejidad, diversidad, dinamismo, pluralismo y autonomía de los actores sociales en el mundo actual son necesarios la experimentación, el diálogo, el aprendizaje y el cambio incremental. En Colombia se han impulsado varias reformas instrumentales de la administración pública y del empleo público sin incluir en el proceso los cambios culturales que obedezcan a consensos estratégicos. Es por esto que la gradualidad y la integralidad se convierten en requisitos básicos y fundamentales de las reformas del empleo público, en la medida en que el Estado aspira a consolidar efectivamente un sistema moderno de empleo. Las reformas formales pueden no fecundar si no están construidas sobre cambios culturales sólidos del aparato burocrático y del capital social.

El país va a implementar una nueva política de empleo público, desde una visión comprehensiva e integral, que involucre entre otros, los siguientes principios:

1. Mérito e igualdad: el mérito y la igualdad de acceso al servicio público deben ser elementos básicos de las acciones de política para modernizar el sistema de empleo público.
2. Articulación: la política deberá articularse en el diseño de las regulaciones y las relaciones sistémicas que se establezcan entre ellas; así como en la implementación de las acciones de política. Es importante tener en cuenta que esa articulación debe configurarse sólidamente, pero sin perder de vista que la estructura debe contar con cierto margen de flexibilidad que permita los ajustes propios de la inmersión en un contexto dinámico y cambiante.

3. Creación de valor público: para producir valor público es necesario considerar el dimensionamiento del capital humano en términos de cantidad y calidad y el comportamiento de las personas. En ese sentido, la planificación de recursos humanos es la manifestación política y técnica más concreta y contundente de la valoración del capital humano para todas las entidades del Estado.
4. Integralidad y gradualidad: además de reformas formales de carácter jurídico y organizativo, aplicadas de manera integral y con una coherencia en el tiempo, se requieren cambios profundos transversales paralelos en la cultura institucional y organizacional del talento humano en las entidades.
5. Flexibilidad y movilidad: es necesario instaurar y consolidar en la administración pública un sistema de carrera flexible, fundada en el mérito y en la igualdad de acceso, la diversidad e inclusión social y la flexibilidad para la movilidad vertical y horizontal, sectorial e intergubernamental, en donde sea exigente el ingreso y se flexibilicen los parámetros para la desvinculación del servicio público.
6. Competencias como eje articulador: los servidores públicos deberán certificar que cuentan con las capacidades profesionales y comportamentales para vincularse y permanecer en el servicio público.
7. Reconocimiento de la diversidad y de la diferencia: deberá garantizarse la valoración de las diferentes dinámicas a nivel territorial, así como de las diferentes cosmovisiones de los seres humanos.

A través de los planteamientos anteriores puede decirse que el propósito de la política es construir definitivamente un sistema de empleo público que derrote el acceso al servicio público por razones diferentes al mérito y esté basado en la igualdad, con movilidad horizontal y vertical, con un nuevo programa de gerencia pública que atraiga a los jóvenes, donde la capacitación sea inherente al servicio público, donde se evolucione de una evaluación del desempeño a una gestión del desempeño, donde la exigencia y la productividad sean parte de la cultura de lo público, donde el bienestar y los incentivos sean iguales para todos los servidores sin importar la entidad pública en la que trabajen y con un práctico sistema de competencias laborales para preparar al Estado y a la administración pública para enfrentar los grandes retos del posconflicto; el desarrollo con oportunidades para superar la pobreza y la miseria, y la defensa del patrimonio ambiental. Estos retos constituyen un desafío gubernamental cuyo resultado final en un término de largo plazo, en el año 2025, permitirá contar con un empleo público profesionalizado, es decir, altamente calificado, eficiente, eficaz y transparente.

Es claro, entonces, que en este momento histórico Colombia cuenta con diagnósticos sólidos —como el desarrollado por este proyecto de investigación— que permiten identificar el estado actual del empleo público y de la gestión del talento humano en el país. Igualmente, es evidente que esos diagnósticos no solo han dejado verificar la situación vigente, sino que también existen ya directrices sugeridas desde diferentes perspectivas que brindan orientación acerca de hacia dónde deben dirigirse los esfuerzos en estas áreas desde el Estado. No solo tenemos claridad y consenso entre las fuentes diagnósticas en cuanto a las áreas que se deben intervenir, sino también en lo relacionado con las herramientas con las cuales se puede actuar y la metodología, pues la gradualidad y la

integralidad son elementos que se resaltan de forma particular como claves para el logro de los propósitos de cualquier reforma en este aspecto.

Las reformas de políticas de empleo público en Colombia deben apuntar a llevar al país a un nivel en el cual el servidor público sea competente, productivo, comprometido y siempre genere un servicio público oportuno, responsable y moderno, que le produzca satisfacción al ciudadano y que contribuya al desarrollo del país. En ese sentido, se deben emprender diferentes acciones graduales que impacten en todos los niveles sobre los asuntos puntuales que el empleo público debe mejorar, para que los resultados esperados se logren en los plazos establecidos.

Dentro de las acciones que deben ser implementadas de manera coordinada y articulada, se deben incluir aquellos temas en los que Colombia necesita introducir mejoras significativas, así como aquellas fortalezas que necesitan consolidarse y replicarse en todos los ámbitos de lo público en el país. En el marco de esas acciones se debe trabajar cada vez más en la consolidación de las cifras del empleo público en Colombia y avanzar en las herramientas para la planeación de la gestión de los recursos humanos. Contar con la información oportuna y en tiempo real para la toma de decisiones es fundamental para que los gerentes públicos puedan orientar a sus entidades hacia una gestión exitosa. De igual forma, es necesario lograr mayor flexibilidad y darle un enfoque más estratégico al marco legal del empleo público. Actualmente la normatividad es extensa y establece un marco de referencia para todas las situaciones relacionadas con la gestión del talento humano, sin embargo, la aplicación de las normas en ocasiones se dificulta en la medida en que no siempre existe articulación entre los diferentes subsistemas de la gestión, así como por la rigidez propia de las normas y, en ocasiones, por las interpretaciones de estas en los estrados judiciales, lo que ha impedido tomar decisiones que podrían ser muy beneficiosas para las instituciones y para las personas.

Al no contar actualmente con un sistema real y funcional de carrera administrativa en la rama ejecutiva, la movilidad y la posibilidad de ascenso de un servidor público con muy buen rendimiento se ve limitada, aun en el evento en que sea la persona más competente para asumir cierto cargo en la entidad. Lo anterior guarda relación con la importancia de avanzar en la mejora de los procesos de selección mediante concurso, pues aunque actualmente estos procesos garantizan el mérito como principio fundamental y se realizan con transparencia, sin duda requieren ser desarrollados con mayor agilidad y otorgar mejores resultados en términos de las competencias de las personas que se van a vincular al servicio público. Se puede también propiciar la movilidad de los servidores públicos entre las diferentes organizaciones y mejorar la ya existente en las entidades priorizando como criterio exclusivo el mérito más allá de la antigüedad o de otros criterios. Esto implica también realizar revisiones estructurales y periódicas del presupuesto asignado para la adecuada vinculación y distribución de los servidores públicos, así como para garantizar su uso eficiente.

Para lograr los resultados esperados es necesario preparar a las entidades en lo relacionado con la planeación estratégica y la gestión del desempeño del talento humano para poder de esa manera, lograr que las directrices generales tengan la aplicación adecuada en cada una de las instituciones públicas y que la gestión con los servidores públicos sea realizada de manera técnica y con parámetros legales coherentes, ajustados a la realidad organizacional colombiana y que permitan mantener un servidor público motivado

y comprometido con su labor. Esta política no solo debe aplicar al nivel nacional, sino también territorial, ajustando lo que sea pertinente a las necesidades particulares de los departamentos y municipios y a la diversidad de las poblaciones de cada región.

La planeación estratégica del talento humano en Colombia necesitará también reformar el actual sistema de manuales de funciones para dar paso a la implementación de un sistema de perfiles basados en competencias y el uso de perfiles genéricos de cargos. Si bien en la actualidad el Decreto 1083 del 2015 establece las competencias comportamentales con las que debe contar cualquier servidor público, la aplicación de estas competencias en los procesos de selección se encuentra limitada en la medida en que los gerentes no cuentan con la flexibilidad para determinar los perfiles de competencias que requieren. Igualmente, se hace indispensable una reforma del sistema de descripción de cargos para poder definirlos de una manera más general, de forma que los cuadros funcionales permitan la movilidad y el desarrollo de los servidores paralelo al mejoramiento del desempeño de las entidades.

Simultáneamente se debe adoptar una visión más estratégica y de largo plazo en relación con la política salarial. Esto puede implicar el replanteamiento en la forma como se fijan los salarios en Colombia y que se establezca un método para evaluar y clasificar los cargos para fines salariales, involucrando para estos aspectos, como se ha venido haciendo recientemente, a los sindicatos, a la academia y al Gobierno. De igual forma, en este tema se debe avanzar hacia la mayor transparencia posible de la estructura salarial, haciéndola menos compleja y dependiente de las primas y bonificaciones que existen en algunos sectores e incluyendo una oferta de compensación que no haga énfasis solo en los aspectos pecuniarios sino en otros beneficios no financieros. Lo anterior implica que el Gobierno nacional debe reducir el número de grados salariales por niveles para hacer más eficiente el sistema de empleo público<sup>6</sup>.

El sistema de empleo público en Colombia debe ampliar y profundizar la selección basada en el mérito como criterio básico; y para ello los procesos de selección deberán tener en cuenta la integralidad de los méritos de los candidatos. Los criterios de selección deberán ser siempre objetivos, aun en cargos que no sean de carrera y debe primar aún más la transparencia a lo largo de todo el proceso. Dentro de esos criterios se debe buscar darle mayor énfasis al papel de la experiencia, pero no referida a la antigüedad que un servidor ha acumulado en un cargo, sino al repertorio de conocimientos adquiridos en virtud de las actividades que el servidor ha desarrollado en las labores que ha tenido bajo su responsabilidad.

El mejoramiento en los procesos de selección deberá implicar también una mejor organización de los procesos de concursos para que puedan ser mucho más ágiles y oportunos de manera que las entidades puedan proveer sus vacantes con mayor prontitud, contribuyendo así a la regularización del empleo y a la funcionalidad de la carrera administrativa, donde el rol de las universidades es determinante para asegurar la calidad de los procesos. Para ello también será necesario garantizar un riguroso proceso de selección para el ingreso, así como un proceso más ágil de solución de reclamaciones que permita atender oportunamente las solicitudes de los participantes y a la vez garantice la competencia de los seleccionados y la confiabilidad del concurso.

6 Actualmente en Colombia existen cinco niveles y ciento diez grados salariales.

Un aspecto álgido que se debe trabajar es la posibilidad de generar procesos de desvinculación más flexibles, creando esquemas diferenciales de retiro y de jubilación, pero sobre todo facilitando la posibilidad de que con aquellos servidores que no estén contribuyendo adecuadamente al logro de los objetivos puedan ser tomadas medidas eficaces de forma más flexible y oportuna, garantizando así la continuidad en el desempeño de la institución, salvaguardando los derechos de los gerentes públicos o de los tomadores de decisión y también del servidor público. Teniendo en cuenta la gradualidad, estas mejoras deben implementarse de forma posterior a los cambios que se proyectan para los procesos de selección, pues no sería coherente ni eficaz hacerlo de forma inversa.

En este orden de ideas es importante reconocer que se deben mejorar las oportunidades de desarrollo para los servidores públicos, a través de la implementación de acciones que permitan que la inversión individual e institucional en capacitación, y el desempeño exitoso sostenido, se traduzcan en posibilidades de mejora laboral y salarial. Para ello, será favorable organizar de forma más racional los grados de la escala de los niveles salariales, con el fin de generar oportunidades de ascenso más significativas y con mayor campo de acción. También pueden establecerse programas de rotación de puestos, sobre todo en aquellos casos en los que las funciones sean transversales a las entidades y las competencias de los servidores sean similares.

En coordinación con lo anterior, se hace también necesario vincular el sistema de capacitación con el marco de competencias y por supuesto con los perfiles de los cargos. De igual forma, se deberá articular la gestión por competencias con la evaluación de desempeño, en la medida en que esta última se enfoque hacia la medición integral del rendimiento no solo individual sino también de la dependencia y de la organización como un todo. La capacitación y la evaluación estructuradas por competencias permitirán usar los análisis de brechas para enfocar las iniciativas de formación y les apoyará a los gerentes para que enfrenten mayores responsabilidades en cuanto al desarrollo de su personal y que asuman su rol como formadores.

El tema puntual de la gestión del desempeño deberá trabajarse de manera profunda, buscando establecer un sistema donde se articule de fondo la medición del desempeño con los objetivos de cada entidad, y que se enfoque en obtener información para evaluar el desempeño de las organizaciones y de sus gerentes en términos de la consecución de objetivos y de la efectividad de la aplicación de sus planes. Es claro que el país tiene que apuntar a lograr que el énfasis en cada una de las entidades esté orientado a la medición de resultados y la consecución de objetivos; no debe haber parámetro más importante que el desempeño para medir la gestión de un gerente público, de un servidor o de una entidad. Por lo tanto es necesario también proporcionarles objetivos claros a los gerentes públicos para que su gestión pueda orientarse adecuadamente y sea evaluada en esa misma medida. Deben implementarse también acciones orientadas a equilibrar los resultados de las evaluaciones de desempeño actuales, pues lamentablemente suelen presentar unos resultados sesgados que no necesariamente reflejan la realidad.

Las calificaciones de desempeño deben mostrar la perfecta alineación con la planeación estratégica institucional, así como el rendimiento real de los servidores y en cualquier caso deben estar en capacidad de ser justificadas con base en la evidencia de los resultados obtenidos y ser realizadas con parámetros objetivos. Generar coherencia entre los subsistemas a partir de las competencias deberá reflejarse en un sistema de evaluación

del rendimiento más eficaz, que permita tomar decisiones relevantes y de impacto en la gestión de las entidades. Esto también debe traer como consecuencia que el desempeño inferior al esperado pueda ser adecuadamente manejado, ya sea para lograr que el servidor retome el rendimiento que de él se requiere, o para poder tomar las medidas que sean convenientes para el logro de los objetivos de la entidad.

De igual forma, el desarrollo gerencial también deberá ser asumido como un proceso continuo, que pueda tener el seguimiento adecuado y del que se puedan medir los resultados en términos de efectividad en cuanto a costos y al aporte a la organización. La gerencia pública como un todo debe ser algo a lo que se le debe dar toda la prioridad, en términos de ingreso por mérito, de capacitación, de evaluación y de la consolidación de su rol como líder de talento humano con todo lo que eso implica. Por eso es importante emprender las acciones necesarias para crear un sistema articulado que permita seleccionar, gestionar y evaluar el desempeño de la alta dirección, y que incluya la revisión de los esquemas de remuneración para garantizar que sean lo suficientemente competitivos para lograr atraer y retener a profesionales de alto desempeño. Un banco de gerentes públicos es el primer paso en la creación de un sistema moderno de monitoreo y evaluación de un programa de gerencia pública para el país.

Un aspecto fundamental hacia el que debe enfocarse la gestión del talento humano en el país es el fomento de la diversidad en el servicio público. No se pueden ahorrar esfuerzos para lograr que se mejoren y amplíen las oportunidades para ingresar al servicio público y para desarrollar e implementar acciones encaminadas a tener mayor acceso a la representatividad en lo público por parte de todos los ciudadanos, así como buscar mecanismos para vincular a las nuevas generaciones al servicio público.

Asimismo, para asegurar que la reforma estructural se lleve a cabo con éxito, se requiere del fortalecimiento de la capacidad rectora de política de la Función Pública y de la Comisión Nacional del Servicio Civil, por medio de un reforzamiento organizativo y administrativo que les otorgue instrumentos para ofrecer la asistencia técnica, planificar y hacer seguimiento, monitoreo, control y evaluación de las políticas públicas y de los planes, programas y proyectos de empleo público. Así como se hace necesario también el fortalecimiento de la capacidad institucional de la Escuela Superior de Administración Pública y de las unidades de personal de los entes estatales que gestionan el empleo público, para consolidar un sistema de coordinación interinstitucional que beneficie la producción de resultados y la creación de valor público.

Pasar de la recomendación a la planeación, y de esta a la implementación, es sin duda alguna un reto de grandes proporciones que implica una labor conjunta, decidida y constante de la Presidencia de la República, del Congreso Nacional, de los ministerios y departamentos administrativos, de los sindicatos, de las regiones, de los gremios, de la academia y, por supuesto, de los más de 1 160 000 servidores públicos que reconocen en el servicio público la mejor y más importante acción concreta para construir un mejor país. El punto de partida son los lineamientos que aquí se han planteado y otros que puedan surgir como fruto de las reflexiones que actualmente seguimos elaborando y que se deben establecer como los grandes objetivos a conseguir en el mediano y largo plazo. Siendo conscientes de que gran parte del éxito en su desarrollo e implementación se basará, no solo en la voluntad política, sino en la gradualidad e integralidad con que la política de empleo logre articular todos los esfuerzos para que nuestro sector público se convierta

en líder de los *rankings* latinoamericanos en la materia. Este escenario ratificará que si la razón de ser del Estado es el ciudadano, su corazón son los servidores públicos. Es solo desde esta perspectiva que se debe garantizar el cumplimiento del principal objetivo de la gestión pública, que es el de enaltecer al servidor público y su labor, como requisito *sine qua non* para contribuir decididamente a contar con una administración pública moderna, eficiente, innovadora, transparente y que preste un mejor servicio al ciudadano, y que como consecuencia de este buen servicio se aumente la confianza del ciudadano en el Estado.

### **Acciones adelantadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) en relación con las recomendaciones de política<sup>7</sup>**

Paralelamente al desarrollo de la investigación descrita, como se había mencionado en este capítulo, el DAFP ha venido implementando algunas acciones y programas orientados al mejoramiento de la gestión del empleo público y el talento humano, en el marco de las políticas vigentes. Es fundamental considerar esas acciones como punto de partida de la intervención y del diseño mismo de la política para iniciar los cambios desde el estado actual incluyendo las mejoras implementadas. En tanto uno de los objetivos del proyecto es definir de forma detallada las recomendaciones de Sanabria *et al.* (2015) y establecer los parámetros para su implementación específica, no sería eficaz diseñar la intervención sin tener en cuenta los avances alcanzados hasta el momento.

Como se explicaba en la introducción, algunas de las recomendaciones (20 de ellas) están orientadas a fortalecer planteamientos ya existentes en Colombia en lo relacionado con empleo público, mientras que otro grupo de recomendaciones (22) apunta a establecer lineamientos de política innovadores para nuestro contexto que, por más que plantean propuestas diferentes, están basadas en áreas en las que también se han venido realizando avances relevantes desde el sector de la Función Pública. Con el propósito de revisar esos avances, reproducimos nuevamente las tablas 1 y 2 a continuación.

**Tabla 1.** Recomendaciones de política que fortalecen los planteamientos realizados en el contexto colombiano

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación
Planeación del empleo	Corto	2	Mejorar la alineación formulador-implementador.
		5	Vincular cargos con manuales de funciones.
	Mediano	8	Vincular al SIGEP con sistemas de entidades.
		11	Aplicar el modelo de competencias y movilidad laboral.
	Largo	12	Estudiar la reingeniería de las UDP.
		13	Fortalecer el rol del jefe de la UDP.

7 Aparte elaborado por el Departamento Administrativo de la Función Pública (Dirección General, Dirección de Empleo Público).

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación
Gestión del empleo	Corto	14	Mecanismos de atracción de personal con uso de las TIC.
		Mediano	17
	20		Descentralización de pruebas cualitativas de selección.
	Largo	21	La CNSC como instancia reguladora y creación de agencia especializada de reclutamiento.
		22	Ampliación de ejecutores de pruebas de selección y <i>assessment centers</i> certificados.
		25	Esquemas de ascenso abierto e interno para servidores.
Gestión del clima	Corto	26	Estrategia de visibilidad y valoración positiva de servidores y entidades.
		Mediano	27
	28		Valoración de clima y cultura organizacional de forma anual y sistemática.
	29		Política nacional para el desarrollo de ambientes de trabajo adecuados.
30	Política y estrategia de diversidad en el empleo público.		
Gestión del desempeño	Corto	31	Propuesta de nivelación de salarios en el sector
	Mediano	36	Fortalecer la UDP a partir de la gestión de la información, estímulos, concursos y <i>ranking</i> .
	Largo	38	Fortalecer la relación entre universidad y Estado en GTH.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

**Tabla 2.** Recomendaciones de política innovadoras para el contexto colombiano

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación
Planeación del empleo	Corto	1	Visibilizar el tema de GTH en planes de desarrollo (nacional y territorial).
		3	Fortalecer el observatorio de empleo público.
		4	Complementar formato de hoja de vida para servidores de planta y contratistas.
	Mediano	6	Potenciar instrumentos para una GTH estratégica.
		7	Fortalecer módulo de contratistas del SIGEP.
		9	Aplicación con indicadores de GTH para directivos.
		10	Crear unidad de planeación de la fuerza de trabajo en las UDP.
Gestión del empleo	Corto	15	Acelerar y agrupar procesos de selección.
		16	Financiar procesos de selección con recursos de nómina y contratistas.
	Mediano	18	Acuerdos marco para pruebas de selección.
		19	Reclutamiento dirigido a jóvenes y recién egresados.
	Largo	23	Sistema de gerentes públicos colombianos.
		24	Política de gestión del bajo desempeño.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación
Gestión del desempeño	Corto	32	<i>Ranking</i> de efectividad en la simplificación de manuales por competencias.
	Mediano	33	Política global de planes de incentivos monetarios.
		34	Crear política de incentivos monetarios y no monetarios para equipos de trabajo y entidades.
		35	Estrategia de sensibilización sobre la evaluación de desempeño.
	Largo	37	Crear sistema de acreditación de la UDP.
Gestión del desarrollo	Mediano	39	Fortalecimiento de la ESAP y formación de capital humano en asuntos públicos.
		40	Fortalecer el Plan Plurianual de Formación y Capacitación.
		41	<i>Ranking</i> de niveles de capacitación
	Largo	42	Estrategia de fortalecimiento y alineación del diseño de planes y programas de capacitación.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

El Departamento Administrativo de la Función Pública ha venido asesorando y capacitando a las unidades nacionales y territoriales de personal en los temas correspondientes a su competencia, sin embargo, la recomendación está dirigida a realizar un diseño de las capacitaciones que permita identificar la asistencia técnica de una manera articulada y coordinada con la ESAP y la CNSC. Es de resaltar que el actual modelo de gestión de la Función Pública tiene en cuenta esta recomendación a partir de la elaboración de un diagnóstico por entidad teniendo en cuenta fuentes de información como el formato único de revisión de avance de la gestión (FURAG) y el índice sintético. Adicionalmente, la Función Pública estableció en la planeación institucional lograr la reforma integral de empleo público (Ley 909 del 2004). Es necesario avanzar en el desarrollo de la estrategia de multiplicadores que establece la recomendación e iniciar la coordinación pertinente con la ESAP y la CNSC para determinar los lineamientos técnicos de capacitación.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (innovadora)	Recomendación corta
Planeación del empleo	Corto	3	Fortalecer el observatorio de empleo público ampliando la red de jefes de las unidades de personal de las entidades del Estado, utilizando medios físicos (como las cartillas del DAFP) y virtuales (como el banco de buenas prácticas en la página web Sirvo a mi país), que faciliten el intercambio de experiencias sobre gestión de personas (para temas de bienestar, manejo de incentivos monetarios y no monetarios, y planes institucionales de capacitación), uso de herramientas como el SIGEP y manejo de situaciones.	Fortalecer el observatorio de empleo público.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

A partir del año 2015, el Departamento Administrativo de la Función Pública ha adelantado encuentros con los jefes de diferentes áreas de las entidades públicas, denominados “Encuentros transversales”, los jefes de estas áreas han tenido un espacio para compartir sus inquietudes e intercambiar experiencias, esto se ha materializado a través de la conformación de una red activa de jefes de talento humano. Aunque se ha avanzado en el cumplimiento de la recomendación propuesta, es necesario iniciar la conformación del observatorio de empleo público, o eventualmente integrar al sector a otros observatorios como los de política pública implementando un eje o componente específico de empleo público y enfocándolo hacia la gestión del conocimiento.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (innovadora)	Recomendación corta
Planeación del empleo	Corto	4	Complementar el formato de hoja de vida existente de forma permanente para contar con un censo de contratistas y servidores de planta. Para los contratistas incluir variables como la duración de contratos, tiempo como contratista en la entidad y en el Estado, a través de un formato más amplio que permita recoger evidencia acerca de otras características y necesidades de los contratistas, más allá de los datos personales básicos y de contratación. Para los servidores de planta se puede recoger información adicional que permita identificar grupos minoritarios, condiciones individuales (p. ej. madre o padre solteros, personas en condición de discapacidad etc.), datos de formación, competencias y experiencia laboral. Así, el cargue inicial de la hoja de vida en el SIGEP facilitaría un inventario inicial sobre diversidad y sociodemografía organizacional.	Complementar el formato de hoja de vida para servidores de planta y contratistas.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

El Departamento Administrativo de la Función Pública, a través de la Dirección de Empleo Público, ha venido obteniendo y consolidando información que permite avanzar en la caracterización del empleo público del país. Uno de los ejemplos a resaltar son los informes de cumplimiento de Ley de Cuotas, Plan Anual de Vacantes, información de distribución de los servidores públicos por género, rango de edades, nivel educativo, experiencia laboral, antigüedad en el cargo, entre otras.

Adicionalmente, la dirección general, en coordinación con la Dirección de Empleo Público, se encuentra trabajando con la organización ACADI/VOCA en la aplicación de una encuesta sociodemográfica de empleo público para obtener datos que permiten analizar la composición del empleo en temas relacionados con diversidad e inclusión.

Es necesario seguir trabajando en ampliar la solicitud de información que tiene la hoja de vida para servidores públicos y contratistas en el SIGEP, de manera que permita obtener y consolidar información como datos sociodemográficos, de diversidad, grupos minoritarios y población vulnerable, con el objetivo de contar con una mayor cantidad y calidad de información e insumos que definan el componente de diversidad para poder caracterizar integralmente el empleo público en el país.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (innovadora)	Recomendación corta
Planeación del empleo	Corto	5	Vincular los procesos de actualización de cargos por entidad y los manuales de funciones, incluyendo en esta revisión qué cargos son susceptibles a pago variable.	Vincular cargos con manuales de funciones.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

Con respecto a la recomendación 5 es necesario tener en cuenta que entidades como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) planteó un esquema de pago variable que tiene sus antecedentes desde el año 1991 con la expedición del Decreto 1647 donde se determinó una prima de productividad que posteriormente, mediante el Decreto 1268 de 1999, se transformó en los incentivos por desempeño grupal en fiscalización y cobranzas y por desempeño nacional.

Asimismo, mediante el Decreto 1072 de 1999 se creó el Programa de Promoción e Incentivos al Desempeño, cuya administración le corresponde al director general de la DIAN. También, el Director de la DIAN expidió la Resolución 005062 del 6 de mayo del 2011: “Por la cual se establecen los parámetros para el reconocimiento y pago del incentivo por desempeño grupal, fiscalización y cobranzas y por desempeño nacional”.

Finalmente, el Consejo de Estado, mediante providencia del 19 de febrero del 2015, declaró la nulidad de los artículos 3, 8 y 12 de dicha resolución, aduciendo que no es competencia del director de la DIAN sino del presidente de la República fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos. Es importante señalar que la nulidad cubija el procedimiento para el pago, mas no la legalidad de los incentivos propiamente dichos.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (innovadora)	Recomendación corta
Planeación del empleo	Mediano	6	Potenciar el uso de instrumentos que alineen a la alta dirección con la necesidad de darle un valor estratégico a la GTH dentro de su gestión para el cumplimiento de las metas organizacionales. Se sugiere: (1) establecer como función obligatoria de cada unidad de personal la presentación del plan estratégico anual a la alta dirección de la entidad, que incluya actividades en cada una de las áreas de este modelo y que esté atado al módulo de indicadores líderes que se reportan a la dirección desde el SIGEP a través de la aplicación digital propuesta (véase recomendación 36), articulando la evaluación de los individuos y de la organización. (2) Usar metodologías de BPM ( <i>business process management</i> ) para la planeación estratégica de la gestión del talento humano y la elaboración del plan de vacantes. (3) Atar la evaluación institucional de la entidad a los acuerdos de gestión para alinear a la alta dirección con el desempeño de la organización.	Potenciar instrumentos para una GTH estratégica.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

La Dirección de Empleo Público expidió en el año 2005 los lineamientos para la planificación del recurso humano como herramienta de alineación del RH con la planeación institucional. Asimismo, la Ley 909 del 2004, establece la importancia de realizar esta articulación con herramientas como los acuerdos de gestión que se desarrollan en la Guía de empleos de naturaleza gerencial de octubre del 2015.

Sin embargo, la recomendación tiene en cuenta aspectos como la implementación de herramientas como BPM, la realización de pilotos, la elaboración de indicadores líderes atados al SIGEP, la construcción de nuevas iniciativas de planeación y la búsqueda de la participación de la alta gerencia.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (innovadora)	Recomendación corta
Planeación del empleo	Mediano	7	Fortalecer el módulo de contratistas en el SIGEP a través de indicadores de seguimiento que permitan cuantificar su dimensión y evolución, en tiempo real, consolidando la información a nivel nacional, por sectores y por entidad.	Fortalecer el módulo de contratistas del SIGEP.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

Es necesario resaltar que las UDP deben ingresar en el SIGEP la información de los contratos de prestación de servicios teniendo en cuenta fechas, objeto, supervisión, entre otros. En los años 2015 y 2016, según la información proveniente del SIGEP y SECOP, se ha avanzado en la recopilación de datos de contratistas con relación al valor invertido por las entidades a escala nacional y territorial, teniendo en cuenta la información reportada por ellas.

Se debe avanzar en la formulación de indicadores de seguimiento que permitan monitorear la evolución y crecimiento de esta información tanto a escala nacional como territorial, por sectores y por entidad, para propiciar la adecuada toma de decisiones sobre empleo público.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (fortalecimiento)	Recomendación corta
Planeación del empleo	Mediano	8	Hacer compatible al SIGEP con los sistemas de gestión de las entidades (p. ej. SAP, Excel) para hacer más amigable y expedito el cargue de información.	Vincular al SIGEP con sistemas de entidades.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

Durante el año 2015 se hicieron mejoras al sistema orientadas a posibilitar el cargue masivo de información y, paralelamente, se incrementó el porcentaje de vinculación de entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional. Adicionalmente, se presentó un proyecto de inversión para el fortalecimiento del SIGEP en su segunda etapa. Sin embargo, es importante continuar avanzando en la interoperabilidad del sistema para poder lograr los resultados esperados.

Para el año 2016 se tiene previsto fortalecer el SIGEP implementando mejoramientos en los siguientes aspectos: reducir la complejidad, incrementar la usabilidad, la interoperabilidad, la accesibilidad, la escalabilidad, la portabilidad y la modularidad en su construcción y puesta en operación, así como orientar los esfuerzos a lograr bajos costos de licenciamiento, operación y mantenimiento. Adicionalmente, se busca poner en funcionamiento completo nueve módulos adicionales.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (innovadora)	Recomendación corta
Planeación del empleo	Mediano	9	Crear una aplicación electrónica con información de GTH para directivos y tomadores de decisión y personal de las unidades de personal. Esta aplicación se instalará en sus computadores después de la capacitación respectiva. La aplicación proporcionará diariamente información con los indicadores estratégicos de empleo en la entidad en tiempo real (evolución y cambio en empleados de planta, provisionales y contratistas, vacantes y procesos de contratación abiertos o pendientes, necesidades de las áreas misionales y de apoyo, motivación y satisfacción laboral, etc.).	Aplicación con indicadores de GTH para directivos.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

Frente a esta recomendación es pertinente resaltar el trabajo que se el adelantado en la consolidación de un banco de gerentes públicos como medio de apoyo para la toma de decisiones en la selección de los gerentes públicos por parte de la alta dirección del Estado.

Con respecto a esta recomendación, que evidentemente propone acciones innovadoras en la gestión pública que apuntan al mejoramiento de la planificación del empleo, es necesario trabajar en la creación de una aplicación electrónica que permita obtener información a partir de indicadores de la GTH en las entidades.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (innovadora)	Recomendación corta
Planeación del empleo	Mediano	10	Crear una unidad de trabajo ( <i>task force</i> ) de planeación de la fuerza laboral dentro de las unidades de personal. Dadas las restricciones de personal y la evidencia sobre sus capacidades técnicas, se sugiere desarrollar conjuntamente entre el DAFP y la ESAP un programa de capacitación virtual a escala nacional, para la formación de los servidores de las UDP sobre indicadores, planeación de la fuerza laboral y utilización del SIGEP.	Crear una unidad de planeación de la fuerza de trabajo en las UDP.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

El Departamento Administrativo de la Función Pública desarrolló la Guía de planificación de talento humano que marca unos lineamientos a seguir para la integración de la planeación de las unidades de personal con la planeación estratégica de las entidades.

Sin embargo, se debe iniciar el desarrollo de las capacitaciones virtuales no solo para consolidar la formación de los servidores de las unidades de personal en los temas relacionados, sino para garantizar la adecuada gestión del conocimiento.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (fortalecimiento)	Recomendación corta
Planeación del empleo	Mediano	11	Diseñar un plan de acción para fortalecer la aplicación del modelo de competencias atendiendo al levantamiento de información sobre simplificación de manuales de funciones y competencias, incluyendo un estudio de factibilidad legal de movilidad laboral del sector público colombiano (intra e interorganizacional, geográfica y por niveles de gobierno).	Aplicación del modelo de competencias y movilidad laboral.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

En el año 2015, en coordinación con la ESAP, se dio inicio al proyecto de “Diseño e implementación del sistema de gestión del talento humano por competencias en el sector público colombiano. Herramienta de modernización del Estado para el buen gobierno”. El proyecto, que consta de cinco fases, adelantó las tres fases iniciales durante la vigencia del 2015, a saber:

(1) Referenciación de sistemas exitosos y diseño del marco normativo institucional, conceptual y metodológico del sistema.

Producto resultante: documento de experiencias exitosas y mejores prácticas de implementación del modelo de competencias, marco conceptual, marco normativo y guía metodológica.

(2) Diseño de los procesos de gestión del talento humano por competencias.

Producto resultante: estructuración de normas de competencia laboral (contratación, control interno, gestión jurídica, gestión financiera, planeación, gestión del talento humano, servicio al ciudadano, gestión tecnológica).

(3) Construcción de las normas técnicas de competencia y validación de descripciones de cargos y manuales de funciones.

Producto resultante: documento de pautas para la incorporación de normas de competencia laboral a la GTH y propuesta del modelo de GTH por competencias para el sector público colombiano.

Adicionalmente, en la vigencia del 2015 el consultor internacional Rafael Jiménez Asensio elaboró el informe “Movilidad salarial horizontal y vertical en el sector público colombiano”, donde incluye, entre otros aspectos, un análisis de los retos estratégicos del empleo público, propuestas y recomendaciones para implementar un sistema de movilidad salarial, hoja de ruta del proceso y un breve estudio comparado.

Se debe iniciar un estudio de factibilidad legal de movilidad laboral del sector público colombiano (intra e interorganizacional, geográfica y por niveles de gobierno).

De la recomendación a la acción

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (fortalecimiento)	Recomendación corta
Planeación del empleo	Largo	12	Desarrollar un estudio por tipologías que permita hacer reingeniería a las unidades de personal cambiando el nombre a oficinas de talento humano, estableciendo protocolos y prácticas de BPM ( <i>business process management</i> ) para las labores de la oficina, identificando aspectos operativos que puedan ser cedidos a otras áreas de la organización (nómina, vacaciones, novedades, etc.), de tal forma que la unidad de personal se concentre en actividades relacionadas con la gestión estratégica del talento humano.	Estudio de reingeniería a las UDP.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

Con respecto a esta recomendación es necesario desarrollarla en su totalidad.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (fortalecimiento)	Recomendación corta
Planeación del empleo	Largo	13	Fortalecer el rol del jefe de la unidad de personal hacia uno que propicie su liderazgo como agente de cambio organizacional, a través de: (1) ascender el cargo en la estructura organizacional en los niveles de toma de decisión, teniendo asiento en los espacios estratégicos de la entidad. (2) Nivelar el cargo con los salarios de otros cargos de nivel directivo. (3) Definir un manual de funciones con competencias clave que, combinado con buenos salarios, permita atraer a personas experimentadas y con formación en GTH que se encarguen de generar cambio y mejora organizacional. (4) Crear programas de formación de especialización y maestría en gestión del talento humano para el sector público, en la ESAP y otras IES públicas y privadas.	Fortalecer el rol del jefe de la UDP.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

El Departamento Administrativo de la Función Pública ha asesorado y acompañado a los jefes de las unidades de personal, entre otras acciones a través de los equipos transversales, para fortalecer su papel institucional y establecer los mecanismos para posicionar el cargo en el nivel estratégico de las entidades. Sin embargo, es necesario continuar impulsando el posicionamiento de las áreas de talento humano en las entidades para que estas acciones logren el efecto esperado.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (fortalecimiento)	Recomendación corta
Gestión del empleo	Corto	14	Facilitar y estimular el uso de mecanismos diversos para la atracción de personal de grupos estratégicos, minorías, jóvenes recién egresados, profesionales de nivel medio con alta calificación y directivos.	Mecanismos de atracción de personal con uso de las TIC.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (fortalecimiento)	Recomendación corta
			En el corto plazo se puede iniciar con: (1) una cartilla que defina estándares para el uso de redes sociales para la atracción de dicha población por parte de las entidades. (2) Estimular el uso de la aplicación de servicio público de empleo o crear una nueva que permita acercar el sector público a grupos interesados en vincularse a entidades públicas. (3) Crear un micrositio de atracción al servicio público, dentro del portal web Sirvo a mi país, con información orientada a cada uno de los grupos objetivos (minorías, jóvenes recién egresados, profesionales con altos niveles de calificación, altos directivos) con información de convocatorias, requisitos, entre otras.	

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

En la vigencia del 2015, la Dirección de Empleo Público del DAFP, en coordinación con el Ministerio de Trabajo, adelantó las gestiones para la elaboración del proyecto de ley de empleo público juvenil, que actualmente se encuentra en segundo debate en el Congreso y del que se tiene programado realizar su lanzamiento a mediados del 2016.

Asimismo, una de las iniciativas tiene como objetivo trabajar de manera coordinada con el servicio público de empleo para realizar la difusión y mantener informadas a aquellas personas que quieren participar en los concursos de ingreso a la carrera. También, el trabajo adelantado con la organización ACDI/VOCA es fundamental para la implementación de estrategias que permitan llegar a grupos minoritarios.

De acuerdo con la recomendación es necesario trabajar en la elaboración de herramientas y espacios virtuales que permitan ampliar el acceso al empleo público, no solo para jóvenes sino también para las minorías, para alcanzar empleos profesionales del nivel medio con niveles altos de calificaciones y niveles directivos.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (innovadora)	Recomendación corta
Gestión del empleo	Corto	15	Para reducir los tiempos de los procesos de selección se puede: (1) crear mecanismos en conjunto con la CNSC y el DAFP para valorar la posibilidad legal de considerar al ICFES como una instancia para desarrollar los procesos de evaluación. (2) Analizar la posibilidad de generar acuerdos que creen economías de escala, agrupando procesos de selección pequeños y facilitar la agilidad en los procesos. (3) Definir una convocatoria general escalonada que permita la cobertura de vacantes existentes en un periodo de tres años.	Acelerar y agrupar procesos de selección.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

La Ley 1753 del 2015: “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país”, modifica el artículo 3 del Decreto Ley 760 del 2005, el cual queda de la siguiente manera:

Artículo 134. Concursos o procesos de selección. Los concursos o procesos de selección serán adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) a través de contratos o convenios interadministrativos suscritos con el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) o en su defecto con universidades públicas o privadas, instituciones universitarias e instituciones de educación superior acreditadas por el Ministerio de Educación Nacional para tal fin. Dentro de los criterios de acreditación se privilegiará la experiencia e idoneidad del recurso humano que vaya a realizar los concursos.

La CNSC, las universidades públicas o privadas, instituciones universitarias y las instituciones de educación superior que adelanten los concursos, podrán apoyarse en entidades oficiales especializadas en la materia, como el ICFES, para las inscripciones, el diseño, la aplicación y la evaluación de las pruebas; el ICFES podrá brindar su apoyo a uno o más concursos de manera simultánea. Los costos asociados a los concursos o procesos de selección deberán ser determinados a través de acuerdos marco de precios establecidos, diseñados y adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente.

Parágrafo transitorio. Hasta tanto Colombia Compra Eficiente adopte los acuerdos marco de precios, los bienes o servicios que requiera la comisión serán adquiridos a través de la modalidad de contratación que legalmente corresponda.

La modificación de este artículo, en sintonía con la recomendación 15, fue presentada por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Una vez desarrolladas las gestiones y demás actividades que demanda el artículo, es necesario revisar la oportunidad de implementar la tercera parte de la recomendación: “3) Definir una convocatoria general escalonada que permita la cobertura de vacantes existentes en un período de tres años”.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (innovadora)	Recomendación corta
Gestión del empleo	Corto	16	En el marco de la planeación estratégica del talento humano, se sugiere financiar los concursos para la selección de servidores de carrera a través de los recursos que se podrían ahorrar por el pago de contratistas y de las vacantes no cubiertas en la nómina de empleados. Esto a partir del número de salarios necesarios para pagar la realización del concurso. Estos recursos serían destinados directamente a los proveedores (universidades, empresas de seguridad y logística) y el proceso se modelaría a través de una herramienta de BPM ( <i>business process management</i> ) que facilita la consolidación de las necesidades en línea.	Financiar procesos de selección con recursos de nómina y contratistas.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

Es necesario analizar la viabilidad de esta recomendación, a partir de los resultados de los cambios en la planificación estratégica del talento humano.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (fortalecimiento)	Recomendación corta
Gestión del empleo	Mediano	17	Crear en el portal web Sirvo a mi país, y en conjunto con la CNSC, un módulo para aspirantes que nutra una bolsa de empleo virtual, a la cual se pueda acceder a través de una aplicación pública para dispositivos electrónicos. Este módulo puede contener convocatorias, resultados de evaluaciones y procesos previos y en curso en todo el país y en todos los sectores.	Bolsa de empleo virtual y aplicación móvil para aspirantes.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

Frente a esta recomendación la CNSC ha venido trabajando en facilitar el cargue de documentos para participar en los concursos ofertados y se encuentra también haciendo el lanzamiento del Sistema de apoyo para la igualdad, el mérito y la oportunidad (SIMO), que facilita la búsqueda de convocatorias por niveles y disciplinas.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (innovadora)	Recomendación corta
Gestión del empleo	Mediano	18	Teniendo en cuenta los costos y tiempo para cubrir de forma efectiva todas las vacantes existentes en los niveles central y territorial, se recomienda que la CNSC lidere el diseño y 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 forma que se puedan ejecutar procesos masivos por universidades o asociaciones de universidades que cumplan los requisitos de idoneidad establecidos por la CNSC.	Acuerdos marco para pruebas de selección.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

Esta recomendación está articulada con la número 15, en la que es necesario resaltar que el artículo 134 del Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para todos determina la acreditación de las instituciones de educación superior para adelantar los concursos o procesos de selección; por lo anterior el MEN y el DAFP expidieron el Decreto 413 del 2016 que le da la facultad al Ministerio de Educación de acreditar a las IES para llevar a cabo estos procesos. Es necesario resaltar que lo anterior y la definición del acuerdo marco de precios son fruto de reuniones y mesas de trabajo entre el MEN, la presidencia, la CNSC, Colombia Compra Eficiente y el ICFES.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (innovadora)	Recomendación corta
Gestión del empleo	Mediano	19	Definir una política de reclutamiento del sector público colombiano que les permita a las organizaciones llegar en forma más efectiva a los aspirantes jóvenes y recién egresados. Esta puede incluir: (1) ferias laborales en universidades. (2) Plan Nacional de Prácticas de Servicio Público para Jóvenes Egresados de Pregrado y Posgrado. (3) Crear un programa de pasantías de verano para estudiantes de colegios para que las organizaciones puedan llegar a los aspirantes y públicos jóvenes. (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 flyers</i> ).	Reclutamiento dirigido a jóvenes y recién egresados.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

La Dirección de Empleo Público se encuentra trabajando en una propuesta piloto denominada “Jóvenes talentos para el sector público” que tiene como objetivo general el acceso de los mejores estudiantes de último semestre de educación superior en la modalidad de pregrado en las entidades públicas para la realización de sus prácticas laborales y de esa manera generar espacios para atraer a los mejores talentos jóvenes.

Es necesario trabajar en las otras iniciativas que plantea la recomendación como la creación de ferias laborales, la extensión de la cobertura a profesionales de posgrado y a estudiantes de colegio y desarrollar la propuesta de un sistema de carrera para jóvenes (un sistema de *high flyers*).

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (fortalecimiento)	Recomendación corta
Gestión del empleo	Mediano	20	Diseñar mecanismos legales que permitan de forma práctica facilitar la descentralización de pruebas cualitativas de selección que complementen el trabajo de la CNSC y les aseguren a las entidades un correcto ajuste entre las competencias y atributos del aspirante con los objetivos, cultura y valores de la organización. El módulo de aspirantes que se crearía en la página web Sirvo a mi país (véase la recomendación 17) podría suministrar la información necesaria para este fin.	Descentralización de pruebas cualitativas de selección.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

Actualmente esta recomendación es competencia de la CNSC, sin embargo, es necesario buscar espacios de articulación con la Función Pública. Se tiene previsto adelantar una reforma a la Ley 909 del 2004 en este campo.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (fortalecimiento)	Recomendación corta
Gestión del empleo	Largo	21	Elevar a la CNSC como instancia reguladora y crear una agencia especializada para el reclutamiento y selección de entidades ejecutoras con alta capacidad técnica y administrativa que opere bajo los lineamientos de la CNSC. Esta agencia sería la encargada de definir los parámetros para los acuerdos marco y de la certificación de universidades y <i>assessment centers</i> encargados de ejecutar los procesos de selección, así como llevar a cabo el monitoreo y seguimiento de la transparencia y rigurosidad en los procesos de selección.	La CNSC como instancia reguladora y creación de agencia especializada de reclutamiento.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

Es necesario analizar la viabilidad de esta recomendación, a partir de los resultados de los cambios en la estructura de las entidades del sector de la Función Pública.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (fortalecimiento)	Recomendación corta
Gestión del empleo	Largo	22	Ampliar los ejecutores de las pruebas de selección, propiciando la creación de <i>assessment centers</i> certificados por la CNSC en los ámbitos sectorial y regional (p. ej., estableciendo convenios con universidades acreditadas que se puedan replicar en otras universidades) de forma que se generen economías de escala y especialización en la selección de servidores.	Ampliación de ejecutores de pruebas de selección y <i>assessment centers</i> certificados.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

Actualmente esta recomendación es competencia de la CNSC, sin embargo, es necesario buscar espacios de articulación con la Función Pública.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (innovadora)	Recomendación corta
Gestión del empleo	Largo	23	Crear un sistema de gerentes públicos colombianos. Este sistema debe atraer un grupo de profesionales con altos niveles de formación que roten en 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, riesgo y nivel de responsabilidad de los puestos (p. ej., pólizas de seguros, acompañamiento legal, primas de riesgo, etc.).	Sistema de gerentes públicos colombianos.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

El Departamento Administrativo de la Función Pública elaboró la guía para la gestión de los empleos de naturaleza gerencial, desarrollando los lineamientos establecidos en la Ley 909 del 2004 sobre gerencia pública, así como los postulados de la Carta Iberoamericana de la Función Pública donde se describen los elementos básicos de la GTH adaptados a las particularidades de los cargos de naturaleza gerencial, teniendo en cuenta los procesos de ingreso, permanencia y retiro para dichos empleos. En ese sentido se ha avanzado en la creación del banco de gerentes públicos.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (innovadora)	Recomendación corta
Gestión del empleo	Largo	24	Diseñar una política para la gestión del bajo desempeño que incluya: (1) una revisión de la normativa y jurisprudencia que limita las posibilidades de darle mayor flexibilidad a las organizaciones para manejar los individuos con bajo desempeño. (2) Usar los resultados de la evaluación de desempeño y vincularlos a los acuerdos de gestión del superior inmediato. (3) Incluir estrategias orientadas a elevar el desempeño con compromisos y metas que contemplen actividades de mejoramiento, capacitación y <i>coaching</i> para empleados de bajo rendimiento. (4) Atar los resultados de mejoramiento de desempeño a los acuerdos de gestión del jefe.	Política de gestión del bajo desempeño.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

Es necesario resaltar que uno de los insumos para detectar falencias en formación y capacitación de los servidores públicos es la evaluación del desempeño, donde parte de los lineamientos que ha establecido el DAFP para gestionar el bajo desempeño se centran en potencializar la formación y capacitación.

Sin embargo, es importante revisar la recomendación en conjunto en lo relacionado no solo con la gestión del bajo desempeño a partir de la capacitación, sino también a través de elementos como los acuerdos de gestión, *coaching* y una revisión normativa.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (fortalecimiento)	Recomendación corta
Gestión del empleo	Largo	25	Revisar los esquemas de ascenso: (1) explorar opciones normativas para el tema de los concursos abiertos de ascenso que ha limitado las posibilidades de promoción en las organizaciones y ha estimulado los encargos como respuesta a la lentitud o a la no realización de los concursos. (2) Crear dos esquemas de ascenso, uno interno y otro abierto que permita dar algún tipo de opciones a un sistema que privilegia el mérito sobre el ascenso. (3) De mantenerse los concursos abiertos, considerar la factibilidad y legalidad de capacitar a los servidores en ejercicio para facilitar su ascenso dentro de la organización.	Esquemas de ascenso abierto e interno para servidores.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

Una de las opciones que se pueden explorar y potencializar se evidencian en el fallo que avaló que el 30% de las vacantes a proveer en cada concurso de la Fiscalía General de la Nación sean destinadas a funcionarios de carrera y el resto por concursos de ingreso para el público en general. Asimismo, la Dirección de Empleo Público viene avanzando en una propuesta para incrementar la movilidad vertical.

Es necesario trabajar en reformas para el sistema general de carrera. Se tiene previsto adelantar una reforma a la Ley 909 del 2004 en este campo.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (fortalecimiento)	Recomendación corta
Gestión del clima	Corto	26	Fortalecer la estrategia existente de visibilidad y valoración positiva de servidores y entidades: (1) en las entidades se sugiere consolidar la campaña de construcción de marca que ha iniciado la Función Pública, incluyendo a la CNSC y a la ESAP como parte de la campaña. (2) Negociar un sistema de beneficios amplio y de aplicación general para servidores públicos de todo el país a través de las compañías y servicios del Estado (entre otros, de las entidades, empresas industriales y comerciales y servicios propios prestados por el Estado).	Estrategia de visibilidad y valoración positiva de servidores y entidades.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

Con respecto a la visibilidad y construcción de marca, como lo señala la recomendación, Función Pública ha venido trabajando en temas como: (1) la creación del espacio de asesoría virtual (EVA), con el fin de poner a disposición de todos los ciudadanos toda la información de gestión pública; (2) la publicación de una nueva versión del *Manual de Estado colombiano* y nueve guías de diversos temas; (3) talleres informativos sobre el proceso de paz y exposiciones tituladas “Servidores públicos, constructores de paz”; (4) el lanzamiento del programa de bilingüismo; (5) la gestión de becas de pregrado y posgrado para servidores públicos; (6) la celebración del Día del Servidor Público; (8) juegos de integración de la Función Pública; (8) concurso Los servidores públicos tienen talento; (9) lanzamiento y puesta en marcha de un gestor normativo; (10) expedición del Decreto Único Reglamentario del sector Función Pública, entre otros.

Lo anterior ha contribuido a dar mayor visibilidad a la Función Pública a través de su gestión y resultados. No obstante, es necesario revisar lo que plantea la recomendación en cuanto a la estrategia de visibilidad en coordinación con la ESAP y la CNSC, y la negociación de beneficios para servidores públicos en las entidades aliadas.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (fortalecimiento)	Recomendación corta
Gestión del clima	Mediano	27	Consolidar una estrategia de clima organizacional del sector público: (1) hacer una medición anual de clima y cultura organizacional del sector público colombiano en todos los niveles, por ejemplo con la	Diseñar y difundir mediciones y políticas

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (fortalecimiento)	Recomendación corta
			encuesta de ambiente y desempeño institucional (EDI) del DANE. (2) A partir de la medición, crear líneas desde el DAFP para el diseño de políticas de bienestar ajustadas al sector, región y características propias de la organización. (3) Como parte de un <i>ranking</i> global de GTH (véase la recomendación 36), incluir una medición 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.	de clima organizacional

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

Actualmente, Función Pública a través de la Dirección de Desarrollo Organizacional, y en coordinación con las demás direcciones técnicas, se encuentra formulando un índice de desempeño institucional que permite revisar la gestión de las entidades públicas teniendo en cuenta diferentes áreas con la elaboración de un *ranking* institucional. Una de las áreas a trabajar es la GTH, cuyo objetivo es revisar el avance de las entidades en los subsistemas planteados en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, donde el tema del clima organizacional hace parte de la gestión de las relaciones humanas y sociales.

Asimismo, es necesario resaltar que una de las fuentes de información para determinar el desempeño institucional es la encuesta de ambiente y desempeño institucional (EDI) del DANE.

Vale la pena aclarar que con los resultados del índice sintético no solo se orientará a las entidades en acciones concretas como la mejora de la calidad de ambiente laboral de los servidores públicos, sino en los diferentes elementos que componen la gestión estratégica del talento humano.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (fortalecimiento)	Recomendación corta
Gestión del clima	Mediano	28	Enriquecer el capítulo de ambiente laboral en la encuesta de ambiente y desempeño institucional del DANE (EDI) para incluir aspectos relacionados con motivación laboral y servicio público, satisfacción laboral, manejo del conflicto, <i>burnout</i> , entre otros. El DAFP podría hacer el seguimiento a la utilización de los resultados por parte de las entidades de forma sistemática y anual. En caso de que la entidad no sea medida por el DANE, definir un procedimiento para la valoración de clima y cultura organizacional de forma anual y sistemática usando un instrumento de medición basado en la EDI.	Valoración de clima y cultura organizacional de forma anual y sistemática.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

En el año 2015 se llevó a cabo una revisión de los componentes de la encuesta de ambiente y desempeño institucional del DANE (EDI) por parte de la Función Pública, donde

se buscó alinear las diferentes preguntas de la encuesta a los criterios de medición establecidos por organismos internacionales para GTH y actualizar su contenido.

Es necesario entrar a definir un procedimiento para la valoración de acciones puntuales en temas de clima y cultura organizacional.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (fortalecimiento)	Recomendación corta
Gestión del clima	Mediano	29	Definir una política nacional integrada para el desarrollo de ambientes de trabajo adecuados a través de prácticas que ya se han venido formulando y ejecutando tales como: (1) teletrabajo enfocado en el seguimiento e implementación del pacto de teletrabajo liderado por el Ministerio del Trabajo. (2) Horarios flexibles. (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 política global que los integre y una campaña de socialización en conjunto con dicha entidad.	Política nacional para el desarrollo de ambientes de trabajo adecuados.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

Actualmente la Dirección de Empleo Público del DAFP se encuentra trabajando en una propuesta de horarios flexibles y, asimismo, está acompañando al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la puesta en marcha de la iniciativa de teletrabajo. Es importante resaltar que esta propuesta ya se viene implementando en varias entidades públicas.

Es necesario también desarrollar la recomendación mediante la implementación de campañas de socialización, la conformación de equipos temporales y el establecimiento de días de asueto o de otras posibles alternativas de acciones que puedan contribuir a generar satisfacción laboral.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (fortalecimiento)	Recomendación corta
Gestión del clima	Mediano	30	Diseñar una política de diversidad en el empleo público que incluya entre otros aspectos: (1) construir programas de identificación de grupos minoritarios (grupos étnicos, género y orientación sexual, madres y padres cabeza de familia, mujeres gestantes, entre otros). (2) Desarrollar lineamientos desde el DAFP para el diseño de programas de bienestar dirigidos a los grupos minoritarios. (3) Diseñar una estrategia de motivación e inclusión de grupos minoritarios que facilite el cumplimiento de la función de representatividad social del servicio público.	Política y estrategia de diversidad en el empleo público.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

Con respecto a esta recomendación, es necesario resaltar que la Dirección de Empleo Público del DAFP se encuentra trabajando con la organización ACIDI/VOCA para diseñar una estrategia de diversidad en el empleo público que se incluirá en el documento CONPES y en el plan estratégico de empleo público, que permitirá la motivación e inclusión de grupos minoritarios.

Se debe hacer un esfuerzo por desarrollar los programas y estrategias para la motivación e inclusión de grupos minoritarios, con el fin de facilitar el cumplimiento de la función de representatividad social del servicio público.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (fortalecimiento)	Recomendación corta
Gestión del desempeño	Corto	31	En el esfuerzo de actualización y simplificación de manuales de funciones y categorías salariales, desarrollar en el largo plazo una propuesta de nivelación de salarios en el sector.	Propuesta de nivelación de salarios en el sector.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

El DAFP se encuentra trabajando en una propuesta para la simplificación de grados salariales con el objetivo de identificar brechas salariales entre empleos y tener una propuesta para facilitar procesos como el ingreso y la movilidad entre empleos de manera horizontal y vertical y lograr aumentar la eficiencia al momento de realizar los concursos de carrera. Sin embargo, es necesario tener en cuenta restricciones fiscales.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (innovadora)	Recomendación corta
Gestión del desempeño	Corto	32	Crear un <i>ranking</i> de efectividad en la actualización y simplificación de manuales por competencias.	<i>Ranking</i> de efectividad en la simplificación de manuales por competencias.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

Aunque el DAFP se encuentra elaborando el *ranking* de desempeño institucional que permitirá evaluar la efectividad de los manuales por competencias, es necesario resaltar que para incluir este elemento en el *ranking* se le debe dar continuidad al proyecto de competencias laborales que se adelanta en coordinación con la ESAP. Será importante en este mismo sentido construir la propuesta de simplificación de manuales por competencias.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (innovadora)	Recomendación corta
Gestión del desempeño	Mediano	33	Diseñar una política global que guíe a los diferentes tipos de entidades (EICE, ESE, etc.) en la elaboración de planes de incentivos de tipo monetario.	Política global de planes de incentivos monetarios.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

Los lineamientos establecidos para el componente de bienestar social e incentivos tienen en cuenta temas relacionados con incentivos monetarios y no monetarios que encuentran su ámbito de aplicación en las entidades públicas regidas por la Ley 909 del 2004. Sin embargo, es necesario revisar los incentivos con que cuentan algunas entidades y ampliar estos lineamientos para todas las instituciones posibles.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (innovadora)	Recomendación corta
Gestión del desempeño	Mediano	34	Definir una política para el Estado colombiano sobre incentivos monetarios y no monetarios para servidores y organizaciones, que incluya estímulos grupales y organizacionales atados a resultados. (1) Elaborar una cartilla con lineamientos generales para el diseño de un plan de incentivos monetarios. (2) Crear un concurso interno en las entidades para que los servidores participen con ideas de incentivos y estímulos acorde con sus necesidades y preferencias.	Crear política de incentivos monetarios y no monetarios para equipos de trabajo y entidades.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

De acuerdo con la recomendación es importante resaltar que el componente actual de bienestar social e incentivos tiene en cuenta tanto incentivos monetarios como no monetarios, así como estímulos grupales de acuerdo con los resultados de la evaluación de desempeño.

Es necesario revisar propuestas como la implementación de estímulos a nivel organizacional atados a resultados, así como crear un concurso interno en las entidades para que los servidores públicos participen con ideas e iniciativas de acuerdo con sus preferencias.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (innovadora)	Recomendación corta
Gestión del desempeño	Mediano	35	Diseñar una estrategia de sensibilización sobre la evaluación de desempeño entre directivos y jefes encargados de evaluar, que incluya: (1) una inducción virtual, con un módulo especial sobre evaluación del desempeño que vaya más allá de aspectos técnicos y se enfoque en la utilidad para el directivo y jefe encargado de planear y ejecutar una evaluación del desempeño continua y basada en evidencia, con cumplimiento del debido proceso. (2) Diseñar una aplicación que guíe al evaluador en todo el proceso durante el año, lo eduque y le informe de alertas sobre el debido proceso para la evaluación, y le ayude a ejecutarla, haciéndola compatible con el SIGEP para el cargue directo a la base de datos y al módulo de indicadores líderes (véase la recomendación 36). (3) Incluir los indicadores de avance de evaluación en el módulo de indicadores líderes, donde se incluyan alertas, retrasos en procesos de evaluación y grado de avance de la	Estrategia de sensibilización sobre la evaluación de desempeño.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (innovadora)	Recomendación corta
			organización/unidad en el proceso anual. (4) Como una estrategia focalizada, incluir en los acuerdos de gestión el alcance de metas parciales que involucren la evaluación del desempeño de sus servidores públicos como un indicador clave.	

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

Con respecto a la recomendación, es necesario aclarar que es competencia de la CNSC revisar el tema de evaluación del desempeño, sin embargo Función Pública ha trabajado de manera coordinada con esta entidad para el diseño de un nuevo modelo de evaluación que se reglamentó en el Acuerdo 565 del 2016 y que permitirá tener un sistema tipo de evaluación del desempeño donde se incluye una evaluación por áreas y por dependencias.

Es pertinente revisar temas como la inducción virtual, el diseño de una aplicación que guíe el proceso, la inclusión de indicadores de avance y la posibilidad de articular el proceso con los acuerdos de gestión, todos aportes importantes para fortalecer la gestión del rendimiento.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (fortalecimiento)	Recomendación corta
Gestión del desempeño	Mediano	36	Crear dentro del SIGEP un módulo de indicadores estratégicos de las unidades de personal que facilite hacer un seguimiento global a la gestión del talento humano en las entidades (para cada 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 GTH. Se puede acompañar de otras alternativas para fortalecer las unidades de personal como: (1) desarrollar estímulos a equipos de alto desempeño dentro de la UDP con el fin de fortalecer las unidades. (2) Establecer un concurso que premie las innovaciones dentro de las unidades de personal buscando crear capacidad en estas. (3) Diseñar un <i>ranking</i> de entidades de gestión del talento humano que sea publicado cada año por el DAFP (al estilo Great Place to Work) que contenga mediciones de clima organizacional, capacitación, entre otras.	Fortalecer la UDP a partir de la gestión de la información, estímulos, concursos y <i>ranking</i> .

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

Se tiene previsto incluir en el índice sintético variables que permitan medir el avance en la gestión del talento humano; asimismo, es necesario resaltar que Función Pública los últimos años ha venido evaluando la implementación de las políticas de desarrollo administrativo en las que se encuentra la de talento humano a través de la implementación del modelo integrado de planeación y gestión con la herramienta FURAG. Durante los años 2015 y 2016 se han realizado ajustes al sistema y se cuenta con una primera versión de caracterización del empleo público y un banco de gerentes públicos.

Con respecto a esta recomendación es necesario desarrollar algunas de sus propuestas como el módulo de indicadores estratégicos en el SIGEP, establecer un concurso que premie las innovaciones y estímulos a equipos de alto desempeño, lo cual está contemplado dentro de la evolución del SIGEP.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (innovadora)	Recomendación corta
Gestión del desempeño	Largo	37	Diseñar un sistema de acreditación de las unidades de personal que asegure la calidad en los procesos de la gestión del talento humano. Este sistema de acreditación puede ser parte de las funciones del DAFP de forma que a través de la información generada en el SIGEP, se puedan crear acreditaciones periódicas al estilo de las universidades que certifiquen la calidad de la GTH. Este proceso se puede atar al <i>ranking</i> de desempeño en la GTH.	Crear un sistema de acreditación de las UDP.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

Una de las fuentes de información que permitirá revisar el avance de la GTH en las entidades públicas es el índice sintético de desempeño institucional, donde sus resultados y análisis permitirán identificar debilidades, fortalezas y puntos críticos en las entidades; esta información es insumo para identificar la calidad de la GTH y un posible proceso de certificación.

Es importante revisar la posibilidad de otorgar acreditaciones periódicas que certifiquen la calidad de la GTH en las entidades.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (fortalecimiento)	Recomendación corta
Gestión del desempeño	Largo	38	Fortalecer la relación entre la universidad y el Estado en temas de gestión del talento humano a través de: (1) una conferencia anual internacional sobre teoría y práctica de la GTH liderada por la ESAP, que se articule con el observatorio de empleo/banco de prácticas y sea el principal encuentro de formación de los jefes y servidores de las UDP. (2) Crear una línea de investigación de Colciencias en temas de gestión pública y GTH que brinde recursos para profundizar en la investigación sobre el tema. (3) 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 y con el apoyo de las universidades. (5) Colciencias, la ESAP, el DAFP y la CNSC pueden crear un sistema de becas para la formación internacional en maestría y doctorado en temas de GTH.	Fortalecer relación universidad-Estado en GTH.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

Frente a la recomendación propuesta es necesario evidenciar el trabajo que ha adelantado Función Pública en la gestión de 1150 becas de pregrado y posgrado con la ESAP, el Ictex y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID). Asimismo, se dio inicio a las capacitaciones de alto nivel donde han participado más de doscientos gerentes públicos y los jefes de talento humano han tenido una participación significativa. También el DAFP ha venido trabajando de manera coordinada con el Sena en el programa de bilingüismo, donde han participado 1562 servidores públicos.

Es necesario seguir fortaleciendo la relación entre la universidad y el Estado en temas de GTH, así como trabajar en temas como la conferencia anual, líneas de investigación y becas doctorales.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (innovadora)	Recomendación corta
Gestión del desarrollo	Mediano	39	Incluir como actividad clave en el desarrollo de un plan de fortalecimiento de la ESAP y formación de capital humano en gestión pública para el país: (1) facilitar a la planta docente de la ESAP y otras IES que eleven su nivel de formación con doctorados en asuntos públicos en convenio con entidades como Colfuturo y Fulbright y atraer profesores egresados de escuelas de alto nivel internacional. (2) Incluir un mejoramiento de infraestructura en la sede del CAN de la ESAP y construir de una sede de altas especificaciones para la Escuela de Alto Gobierno en el centro de Bogotá para facilitar el acceso de los servidores. (3) Fortalecer la estrategia de la ESAP virtual como herramienta para la formación y capacitación de servidores públicos a través de inducciones y capacitaciones virtuales en temas claves identificados desde las entidades y programas a la medida de estas, articulado con el Plan Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos. Un punto clave de esta estrategia es el fortalecimiento y consolidación de la Escuela de Alto Gobierno dentro de la ESAP como instrumento para la formación de los altos directivos del Estado, como parte del plan multianual de capacitación.	Fortalecimiento de la ESAP y formación de capital humano en asuntos públicos.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

En los aspectos relacionados en esta recomendación se han presentado avances con la propuesta de reforma del sector de la Función Pública que incluye a la ESAP en temas administrativos y de educación superior. De igual forma, se está realizando un mejoramiento de infraestructura a la sede del CAN, y en la actualización del Plan Nacional de Formación y Capacitación se establece una estrategia de capacitación a servidores públicos a través de canales virtuales.

Es necesario revisar las propuestas y los avances que ha tenido la ESAP al facilitar a su planta docente y a otras instituciones de educación superior elevar su nivel de formación con doctorados en convenio con entidades nacionales e internacionales. También cobra relevancia revisar la estrategia de fortalecimiento y consolidación de la Escuela de Alto Gobierno como instrumento para la formación de los altos directivos del Estado.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (innovadora)	Recomendación corta
Gestión del desarrollo	Mediano	40	Se sugiere fortalecer el Plan Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos del Estado colombiano, definiendo líneas estratégicas y campos de conocimiento claves con un horizonte plurianual. (1) Propiciar la evaluación costo-efectividad de los planes institucionales de capacitación (PIC). (2) Se sugiere que se alimente de un proceso conjunto entre el DAFP y la ESAP, mediante el cual se diseñe un portafolio de capacitación ejecutiva con cursos cortos dirigidos a jefes y servidores de la UDP (que cubran competencias de planeación estratégica, gestión del talento humano, servicio al cliente y <i>coaching</i> ) para asegurar la conexión entre la demanda de las organizaciones y la oferta de la escuela. (3) Realizar una encuesta anual en las entidades para identificar necesidades globales y organizacionales de capacitación a partir de los PIC y la información reportada por sus servidores en el SIGEP (véase la recomendación 42). (4) El plan podría acompañarse de un mecanismo de certificación de competencias en gestión del talento humano para los servidores públicos que permita definir las necesidades presentes y futuras de formación y capacitación en el Estado colombiano y sus entidades. (5) La evaluación del plan, en cuanto a 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.	Fortalecer el Plan Plurianual de Formación y Capacitación.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

Para esta recomendación se han dado avances a través de diferentes propuestas:

(1) Frente a la evaluación costo-efectividad de los planes institucionales de capacitación se vienen adelantando acciones para diseñar lineamientos con los que se haga una evaluación de impacto de los planes desde las unidades de personal dentro de la actualización del Plan Nacional de Formación y Capacitación.

(2) Frente al portafolio de capacitación, en años anteriores el sector de la Función Pública ha llevado a cabo cursos de inducción dirigidos a las unidades de personal para las nuevas organizaciones, como el desarrollo de un aplicativo de oferta de capacitación.

(3) Sobre las encuestas para la actualización del Plan Nacional de Formación y Capacitación se adelantó una identificación a nivel nacional y regional sobre necesidades de capacitación teniendo presentes las particularidades de cada entidad.

(4) Se ha venido adelantando el trabajo de identificación de competencias mediante la adopción de siete mapas funcionales en el año 2015.

De igual forma, es necesario desarrollar y potencializar algunas de las propuestas con el trabajo adelantado desde la Función Pública; frente a la evaluación faltaría desarrollar un modelo de indicadores en el SIGEP y elaborar orientaciones y herramientas más precisas para las unidades de personal. En ese mismo sentido, falta desarrollar todo el cuarto

punto que propone el mecanismo de certificación, como también integrar la evaluación del plan en cuanto a calidad y consistencia en la Función Pública e incluir a la ESAP y a los jefes de las unidades de personal en el proceso.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (innovadora)	Recomendación corta
Gestión del desarrollo	Mediano	41	Incluir en el <i>ranking</i> anual (véase la recomendación 36) una medición sobre niveles de capacitación por entidades del sector público colombiano que genere competencia y búsqueda de mejoras, en el marco de un sistema de aprendizaje colectivo sobre el PIC. Estímulos anuales a las entidades con mejores resultados en capacitación, atados a resultados.	<i>Ranking</i> de niveles de capacitación.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

Se tiene previsto incluir en el índice sintético variables que permitan medir el avance en la gestión del talento humano, incluyendo los niveles de capacitación por entidades. Sin embargo, es necesario desarrollar algunas de sus propuestas como la inclusión dentro del *ranking* anual y establecer un concurso que premie las innovaciones y los mejores resultados en capacitación atados al resultado institucional.

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación (innovadora)	Recomendación corta
Gestión del desarrollo	Largo	42	Facilitar la alineación de los objetivos individuales y organizacionales en capacitaciones a través de: (1) analizar las necesidades individuales y organizacionales de capacitación a través del SIGEP, como un proceso previo al diseño de los planes que asegure la reflexión interna e individual sobre estas necesidades. (2) Incluir un módulo de capacitación y capacidad técnica dentro de la EDI. (3) Fortalecer la apropiación del modelo tipo para la construcción de los PIC que permita asignar recursos de capacitación basados en desempeño y necesidad. (4) Desarrollar en el SIGEP un módulo virtual de instrucción para las unidades de personal en el diseño de planes de incentivos que incluyan elementos de capacitación.	Estrategia de fortalecimiento y alineación del diseño de planes y programas de capacitación.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

Para esta recomendación se han dado avances a través de diferentes propuestas:

(1) Frente a la alineación de los objetivos individuales con los organizacionales en la actualización del Plan Nacional de Formación y Capacitación, se están incluyendo varias estrategias para integrar las necesidades como por ejemplo, un plan de capacitación plurianual y la creación de niveles de desarrollo dentro de la organización como plan de desarrollo personal en las entidades públicas.

(2) Frente al fortalecimiento de la apropiación del modelo para la construcción de los PIC y que permita la asignación de recursos, el DAFP ha venido adelantando acciones en la actualización del Plan Nacional de Formación y Capacitación como, por ejemplo, crear los lineamientos a las unidades de personal sobre la elaboración de proyectos de inversión específicamente para el tema de capacitación, obteniendo recursos de inversión.

Es importante revisar la inclusión de un módulo de capacitación y capacidad técnica dentro de la EDI y el desarrollo en el SIGEP de un módulo virtual de instrucción a las unidades de personal e iniciar los desarrollos correspondientes.

Como queda planteado, es evidente que el DAFP ha avanzado con acciones puntuales y estratégicas en la mayoría de las recomendaciones planteadas, mientras que en otras se requiere acompañar el avance con algunas acciones adicionales y en unas pocas se hace necesario revisar la viabilidad de su implementación. En este propósito de consolidar un servicio público eficiente, oportuno y que agregue valor al país, el DAFP continuará esforzándose por liderar las estrategias y acciones que sean necesarias para alcanzar los niveles de rendimiento deseados y por incorporar las recomendaciones de la academia y de los organismos internacionales que contribuyan al mejoramiento del sector.

## Bibliografía

SANABRIA, P., TELCH, F., RODAS, A., ASTUDILLO, M. y ESTRADA, S. (2015). Lineamientos básicos para una política de gestión del recurso humano para el contexto del sector público colombiano. Para servir mejor al país: .como hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones publicas colombianas? Documentos de trabajo Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, 18. Recuperado de <https://egob.uniandes.edu.co/index.php/es/component/abook/search?category=12&searchCat=1&grid=1&showImg=0&Itemid=552>.



## Capítulo 2

# **A modo de introducción y recordatorio: recomendaciones y lineamientos para la formulación de un modelo de gestión estratégica del talento humano en el sector público colombiano**

Pedro Pablo Sanabria Pulido  
Mauricio Astudillo Rodas

Este libro hace parte 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”, liderado por la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, en conjunto con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), financiado por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), y con el acompañamiento del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias).

Teniendo en cuenta que el objetivo de este proyecto de investigación fue “definir las bases de una política que le dé un *valor estratégico* a la gestión de recursos humanos y que permita generar un cambio institucional y cultural necesario para agregar valor a los procesos de las organizaciones públicas”, en el equipo investigador reconocimos que, más que un conjunto de recetas, era pertinente llevar a cabo un cambio de perspectiva que integre labores de la gestión humana ya existentes, pasando de una visión formalista y *de jure* (existen las normas) a un modelo de acción e implementación efectiva de prácticas que han iniciado su discusión e implementación. Sin embargo, llegar al punto en el que nos encontramos hoy ha sido un proceso enriquecedor, retador y exigente. Este libro pretende no solo resumir los principales elementos de la última fase de investigación sino también brindar un momento de reflexión de los aprendizajes, recomendaciones y lecciones de un proceso rico y complejo de cocreación.

## **I. A modo de recordatorio: un proyecto de investigación dividido en tres fases**

El proyecto partió de una serie de premisas clave propuestas por el equipo investigador de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes: formular un proyecto participativo que inicie el análisis desde el nivel mismo de ejecución de la política pública, buscar cambios graduales e incrementales más que reformas generales, centrarse en la valoración del servidor público, reconocer la distinción de lo público, la diversidad y la multiplicidad de casos en un sector que no es uniforme, balancear los

valores de mérito y flexibilidad, buscar principalmente cambios que sean a la vez *de jure* y *de facto*, y no solo *de jure*. A partir de los anteriores elementos, el proyecto estructuró una propuesta de investigación en tres fases que se ejecutaron entre mediados del 2013 y principios del 2016. La figura 1 muestra de forma esquemática las tres fases del proyecto asociadas a los principales productos y publicaciones de él<sup>1</sup>.

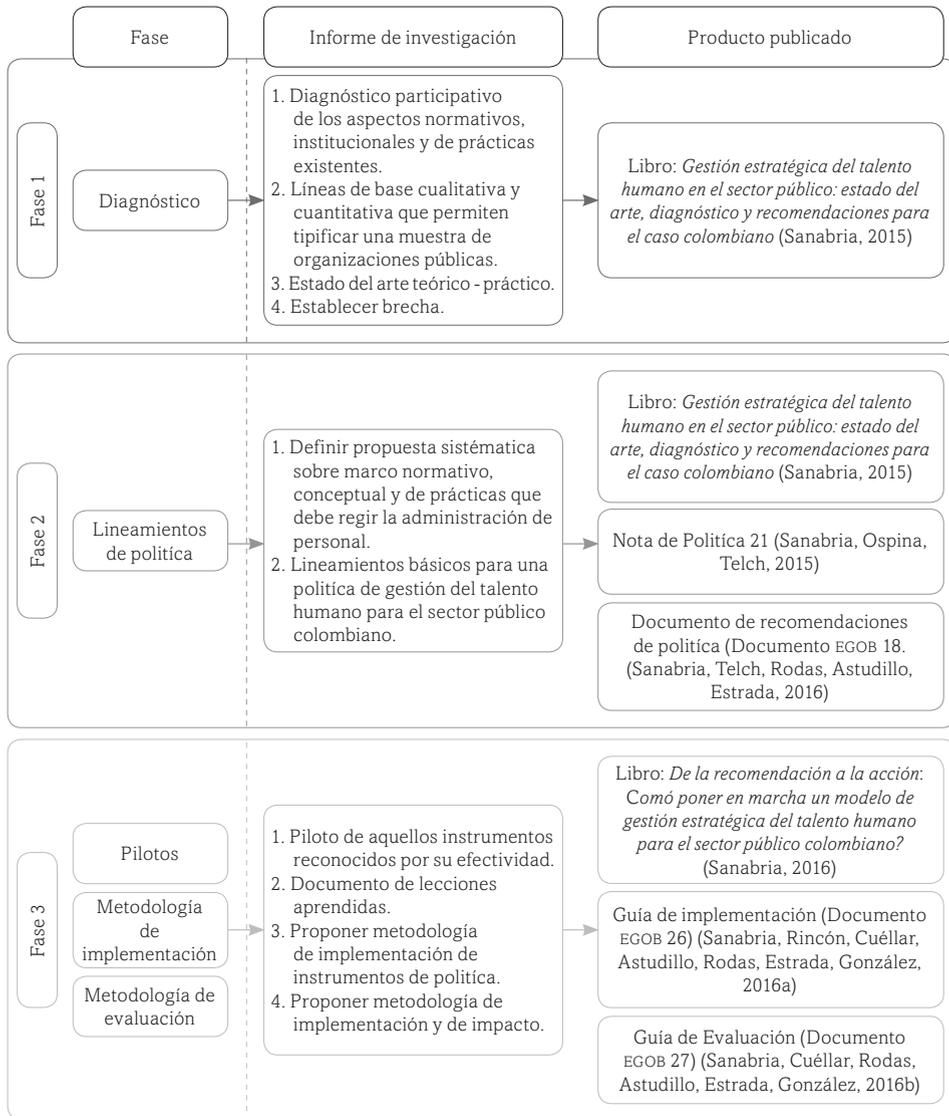


Figura 1. Fases del proyecto y principales productos

Fuente: elaboración de los autores

1 Una revisión de los principales resultados del proyecto en términos de socialización del conocimiento y formación de comunidades científicas se puede encontrar en el capítulo 9 de este libro.

En la primera fase se elaboró un diagnóstico global que permitiera establecer evidencia como punto de partida para la eventual formulación de recomendaciones de política. Allí, a través de una mirada multidisciplinar, fue posible identificar el estado actual de la gestión del talento humano (GTH) en el sector público colombiano y ponerla en perspectiva frente a los avances internacionales y de la literatura de gestión y políticas públicas. El diagnóstico incluyó análisis institucional, normativo/jurisprudencial, análisis del rol de actores y grupos involucrados, la revisión de estado del arte teórico/práctico, y una revisión de brechas del caso colombiano. Los principales elementos de dicho análisis están recogidos en el libro anterior titulado: *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano* (Sanabria, 2015).

La segunda fase tuvo como principal objetivo la construcción de un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano y la elaboración de unos lineamientos de política pública a partir de dicho modelo. Para llegar al resultado final de esta fase, el equipo llevó a cabo un proceso iterativo de retroalimentación del modelo y las recomendaciones con las entidades participantes del proyecto, así como unas socializaciones en eventos regionales en los que los servidores públicos de los ámbitos territorial y nacional brindaron sus puntos de vista sobre las recomendaciones de política<sup>2</sup>. Como resultado del proceso de socialización y de retroalimentación con las entidades involucradas y con los servidores y jefes de talento humano a nivel nacional, se estableció una propuesta final, validada con los expertos, ampliada y mejorada, de lineamientos de política que puede ser consultada en el primer libro de esta colección (Sanabria, 2015) y en el documento de trabajo EGOB 18 (Sanabria, Telch, Rodas, Astudillo, Estrada, 2015).

Finalmente, la tercera fase del proyecto buscó brindar evidencia práctica sobre la ejecución de aquellos lineamientos de política propuestos durante la segunda fase y ofrecer una guía para la implementación y evaluación de los lineamientos propuestos por Sanabria *et al.* (2015). Esta tercera fase tiene tres resultados relevantes a destacar: la realización de unos pilotos, el desarrollo de una guía de implementación y la elaboración de una guía de evaluación. Cada uno de estos resultados serán explicados al final de este capítulo, pues tienen una relación estrecha con este libro.

## **II. Un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano**

Como bien se dijo, en el equipo investigador propusimos un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano. Este modelo se configura como una estructura de pensamiento en la que, a través de una visión global que integre elementos existentes en la GTH con acciones innovadoras, facilite el paso de un enfoque tradicional burocrático a uno orientado a resultados (Sanabria *et al.*, 2015). De esta forma, presentamos a continuación los principales elementos teóricos que componen el modelo

2 El capítulo 9 de este libro describe en detalle el proceso de retroalimentación de las recomendaciones tanto con las entidades acompañantes del proyecto (DAFP, ESAP, Colciencias) como con los expertos ejecutores de las oficinas de talento humano y servidores públicos en el nivel nacional, territorial y organizacional.

de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano propuesto por Sanabria *et al.* (2015).

En primer lugar, para establecer correctamente a qué hacemos referencia cuando hablamos de gestión estratégica del talento humano (GETH), en el equipo investigador tomamos como marco teórico de entrada los postulados de Mesch, Perry y Wise (1995). Estos autores definieron 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”. En este sentido, los autores afirman que la orientación a resultados, descentralización y delegación de funciones, así como la contingencia y la flexibilidad en la toma de decisiones, son elementos centrales en un modelo que permita hacer estratégica la gestión del talento humano (Sanabria *et al.*, 2015). Si bien este es un modelo revisado en 1995, contiene una serie de elementos que aún son relevantes para el caso colombiano, pues permite identificar los elementos clave para alcanzar una GETH en el sector público.

Tras establecer el marco teórico a partir del cual se fundamenta el modelo propuesto por el equipo investigador (figura 2), y para complementarlo con otros autores y modelos recientes, la construcción del modelo mismo como tal tomó elementos de diversos autores (p. ej. Condrey, 2010; Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile, 2012; Gratton *et al.*, 1999; CLAD, 2003 y Longo, 2002) y los ajustó a la realidad colombiana y a la coyuntura actual, empleando como centro del modelo al servidor público y el cumplimiento de los objetivos misionales (Sanabria *et al.*, 2015). Los modelos desarrollados por dichos autores establecen, entre otros elementos, que la gestión del talento humano involucra a la totalidad de la organización y no solo a la unidad de personal (Sanabria *et al.*, 2015). Gracias a esto, el equipo investigador ha reiterado en sus diferentes documentos que la GETH no es solo un aspecto operativo de la gestión pública, sino que implica un cambio total en la organización y en la estructura administrativa del Estado, en la que la gestión de personas debe adquirir un papel relevante en la agenda pública (Sanabria *et al.*, 2015) desde dos nodos clave: la unidad de personal y la alta dirección de la entidades públicas.

De esta forma, el equipo de investigación estructuró un modelo de gestión estratégica del talento humano (figura 2) para las organizaciones públicas colombianas que buscara ser pertinente temporal y geográficamente. Así, el modelo planteado buscó actualizar los modelos propuestos a la nomenclatura reciente de GTH, identificando los elementos clave propuestos por los autores seminales Mesch, Perry y Wise (1995), actualizándolos en el tiempo y complementándolos con las visiones organizacionales de Gratton (1999) y Condry (2010), y combinando todo lo anterior con la necesaria mirada latinoamericana para asegurar la adaptación de dichos modelos a casos similares al colombiano: Longo (2003), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2003) y la Dirección de Servicio Civil de Chile (2012).

En ese orden de ideas, se propuso un modelo que recogiera aspectos contemporáneos de la gestión estratégica del talento humano, relevantes para el tiempo actual con un Estado que ha cambiado sus formas de prestación de servicios y bienes públicos. Un modelo que identificara y asegurara lineamientos y recomendaciones de política, pertinentes para el caso latinoamericano y colombiano, y que reconociera la acumulación de conocimiento de diferentes autores que han tratado de modelar la gestión del talento humano para las organizaciones públicas en las últimas dos décadas. El modelo propuesto por Sanabria *et al.* (2015) consta, entonces, de cinco subsistemas relacionados entre sí, de forma continua:



Figura 2. Modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano  
Fuente: Sanabria *et al.* (2015)

(1) planeación del empleo, (2) gestión del empleo, (3) gestión del clima organizacional, (4) gestión del desempeño y (5) gestión del desarrollo (figura 2). Los cinco subsistemas se articulan en torno a una meta de política central: alcanzar un Estado y una organización pública efectivos, conformados por individuos y equipos motivados y satisfechos con su labor.

En primera medida, el subsistema de planeación del empleo se plantea como objetivo alcanzar *una fuerza de trabajo que responda a las necesidades de la organización y del Estado colombiano, en cantidad y calidad*. Este subsistema aboga por la planeación y la proyección informada en cuanto a calidad y cantidad de los servidores públicos que conforman y conformarán la nómina, el uso de sistemas de información y la generación de capacidades técnicas en la unidad de personal para convertirse en una unidad de inteligencia organizacional (Sanabria *et al.*, 2015). De esta forma, se espera que a través de este subsistema,

el Estado en su conjunto tenga una mirada global y organizacional que facilite la toma de decisiones de empleo basada en evidencia.

En relación con el segundo subsistema (gestión del empleo), que busca *encontrar, vincular y retener a los mejores talentos*, se propone la transición a un sistema que balancee el mérito con la flexibilidad, buscando encontrar la combinación adecuada de incentivos para atraer, vincular y retener al mejor talento humano disponible. Aquí, el enfoque principal es la modernización de los mecanismos y herramientas que permitan que el Estado y sus organizaciones sean más activos en la búsqueda, vinculación y retención del mejor talento humano, generando procesos adaptados a las necesidades de una fuerza laboral exigente y cambiante (Sanabria *et al.*, 2015). De esta forma, este subsistema quiere facilitar el alcance de procesos meritocráticos reconociendo las implicaciones positivas y negativas de estos y la necesidad de cubrir una amplia población que vea en el sector público un empleador competitivo y atractivo (Sanabria, 2015).

En tercer lugar, el subsistema de gestión del clima organizacional espera lograr *una organización con un clima que facilite el avance de los objetivos y valores colectivos*, para lograr este fin se proponen acciones de bienestar que faciliten ambientes de trabajo apropiados con un clima en el que el servidor público se sienta valorado y que reconozca la diversidad existente en las organizaciones públicas colombianas (Sanabria *et al.*, 2015). También cubre aspectos relacionados con los procesos de negociación colectiva entre directivas y servidores públicos, y en las acciones necesarias para asegurar un objetivo estratégico de la GTH que es buscar altos niveles de motivación y satisfacción laboral de los servidores públicos, que redunden en altos desempeños y organizaciones públicas efectivas.

El cuarto subsistema (gestión del desempeño) busca *un marco que propicie un desempeño individual y organizacional reflejado en resultados*; para esto se espera lograr el cambio comportamental individual y grupal a partir de un esquema amplio de reglas de juego que propicie altos desempeños basados en acciones de evaluación, incentivos, estímulos y estrategias de compensación (Sanabria *et al.*, 2015). De esta forma, este subsistema se configura en la piedra angular para los demás subsistemas, pues se propicia el desarrollo de equipos e individuos con comportamientos organizacionales de alto desempeño con orientación a resultados que les permitan a las organizaciones ser efectivas y eficientes (Sanabria *et al.*, 2015).

Para finalizar, el subsistema de gestión del desarrollo busca el *desarrollo de individuos y equipos a través de su labor*. Aquí se propone buscar que la organización y el puesto de trabajo se conviertan en espacios de crecimiento y desarrollo profesional y personal. También que las organizaciones públicas faciliten la gestión del aprendizaje mediante esquemas de formación y capacitación, mecanismos para propiciar el trabajo en equipo efectivo y la conformación de un portafolio de estímulos (pecuniarios y no pecuniarios) para el desarrollo que redunden en altos desempeños (Sanabria *et al.*, 2015). La gestión del desarrollo busca, entonces, propiciar el empleo público como un espacio de desarrollo y crecimiento profesional y personal que, alineado con los objetivos estratégicos organizacionales, promueva organizaciones públicas efectivas y orientadas a resultados (Sanabria *et al.*, 2015).

### III. Recomendaciones de política pública. Aterrizando un modelo de gestión estratégica del talento humano para las organizaciones públicas colombianas

Como bien se dijo, una vez definido el modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano, la formulación y reformulación de las recomendaciones de política de Sanabria *et al.* (2015), que se basan en el modelo propuesto, se hizo a partir de un esquema participativo de abajo hacia arriba (*bottom up*). Dicho proceso respondió a un amplio ejercicio de acción conjunta con el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Dirección de Empleo Público, a partir de múltiples iteraciones con las entidades acompañantes del proyecto. Posteriormente, se llevó a cabo un proceso de validación y valoración de factibilidad a nivel nacional, a través de encuestas, entrevistas y grupos focales con los expertos ejecutores, es decir, los jefes de talento humano y los servidores públicos encargados de los temas de GTH en organizaciones públicas en diferentes sectores administrativos, niveles de gobierno y regiones del país. Después de esto, el equipo investigador desarrolló un proceso crítico de relectura de las recomendaciones, junto con las entidades acompañantes, que permitió afinar, depurar y consolidar la propuesta que se presenta en este documento con 42<sup>[3]</sup> recomendaciones de política, así:

Tabla 1. Recomendaciones de política pública del subsistema de planeación del empleo de Sanabria *et al.* (2015)

Plazo	Número	Recomendación	Nombre resumido de la recomendación
Corto	1	Visibilizar la GTH en el sector público, asegurando que el tema sea incluido como una sección permanente de los planes de desarrollo (nacional y territorial) y se lleve a cabo consistentemente en los siguientes planes a partir de los lineamientos del DAFP y el acompañamiento a los entes territoriales.	Visibilizar el tema de GTH en planes de desarrollo (nacional y territorial).
Corto	2	Fortalecer el mecanismo de alineación entre los niveles formulador e implementador en los diferentes sectores administrativos y entes territoriales a través de los procesos de capacitación y asistencia técnica en diferentes temas de la GTH por parte del DAFP y la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). Alcanzar una cobertura del 100 % de las entidades, aplicando una estrategia de multiplicadores en las entidades del orden nacional y territorial, en los próximos tres años.	Mejorar la alineación formulador-implementador.

Continúa

3 En el Documento de lineamientos de política (Sanabria *et al.*, 2015) se presentaron 47 recomendaciones, sin embargo, luego de la revisión jurídica y normativa de parte de Jorge Iván Rincón, se suprimieron dos recomendaciones por ser inviables. Igualmente, luego de un análisis sistémico de las recomendaciones por parte del equipo se unieron tres relacionadas. Por lo anterior, se presentan 42 recomendaciones de política.

De la recomendación a la acción

Plazo	Número	Recomendación	Nombre resumido de la recomendación
Corto	3	Fortalecer el observatorio de empleo público ampliando la red de jefes de las unidades de personal de las entidades del Estado, utilizando medios físicos (como las cartillas del DAFP) y virtuales (como el Banco de buenas prácticas en la página web Sirvo a mi país), que faciliten el intercambio de experiencias sobre gestión de personas (para temas de bienestar, manejo de incentivos monetarios y no monetarios y planes institucionales de capacitación), uso de herramientas como el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP) y manejo de situaciones.	Fortalecer el observatorio de empleo público.
Corto	4	Complementar el formato de hoja de vida existente de forma permanente para contar con un censo de contratistas y servidores de planta. Para los contratistas incluir variables como la duración de contratos, tiempo como contratista en la entidad y en el Estado, a través de un formato más amplio que permita recoger evidencia acerca de otras características y necesidades de los contratistas, más allá de los datos personales básicos y de contratación. Para los servidores de planta se puede recoger información adicional que permita identificar grupos minoritarios, condiciones individuales (p. ej. madre o padre solteros, personas en condición de discapacidad, entre otros), datos de formación, competencias y experiencia laboral. Así, el cargue inicial de la hoja de vida en el SIGEP facilitaría un inventario inicial sobre diversidad y sociodemografía organizacional.	Complementar el formato de hoja de vida para servidores de planta y contratistas.
Corto	5	Vincular los procesos de actualización de cargos por entidad y los manuales de funciones, incluyendo en esta revisión qué cargos son susceptibles de pago variable.	Vincular cargos con manuales de funciones.
Mediano	6	Potenciar el uso de instrumentos que alineen a la alta dirección con la necesidad de darle un valor estratégico a la GTH dentro de su gestión para el cumplimiento de las metas organizacionales. Se sugiere: (1) Establecer como función obligatoria de cada unidad de personal la presentación del plan estratégico anual a la alta dirección de la entidad, que incluya actividades en cada una de las áreas de este modelo y que esté atado al módulo de indicadores líderes que se reportan a la dirección desde el SIGEP, a través de la aplicación digital propuesta (véase la recomendación 36), articulando la evaluación de los individuos y de la organización. (2) Usar metodologías de <i>business process management</i> (BPM) para la planeación estratégica de la gestión del talento humano y la elaboración del plan de vacantes. (3) Atar la evaluación institucional de la entidad a los acuerdos de gestión para alinear a la alta dirección con el desempeño de la organización.	Potenciar instrumentos para una GTH estratégica.
Mediano	7	Fortalecer el módulo de contratistas en el SIGEP con indicadores de seguimiento que permitan cuantificar su dimensión y evolución, en tiempo real, consolidando la información a nivel nacional, por sectores y por entidad.	Fortalecer el módulo de contratistas del SIGEP.
Mediano	8	Hacer compatible el SIGEP con los sistemas de gestión de las entidades (p. ej. SAP o Excel) para hacer más amigable y expedito el cargue de información.	Vincular al SIGEP con los sistemas de entidades.

Plazo	Número	Recomendación	Nombre resumido de la recomendación
Mediano	9	Crear una aplicación electrónica con información de GTH para directivos y tomadores de decisión, y de apoyar a las unidades de personal. Esta aplicación se instalará en sus computadores, antes de la correspondiente capacitación. La aplicación proporcionará diariamente información con los indicadores estratégicos de empleo en la entidad en tiempo real (evolución y cambio en empleados de planta, provisionales y contratistas, vacantes y procesos de contratación abiertos o pendientes, necesidades de las áreas misionales y de apoyo, motivación y satisfacción laboral).	Aplicar los indicadores de GTH para directivos.
Mediano	10	Crear una unidad de trabajo ( <i>task force</i> ) de planeación de la fuerza laboral dentro de las unidades de personal. Dadas las restricciones de personal y la evidencia sobre sus capacidades técnicas, se sugiere desarrollar conjuntamente entre el DAFP y la ESAP un programa de capacitación virtual a nivel nacional, para la formación de los servidores de las unidades de personal (UDP) sobre indicadores, planeación de la fuerza laboral y utilización del SIGEP.	Crear una unidad de planeación de la fuerza de trabajo en las UDP.
Mediano	11	Diseñar un plan de acción para fortalecer la aplicación del modelo de competencias atendiendo el levantamiento de información sobre simplificación de manuales de funciones y competencias, incluyendo un estudio de factibilidad legal de movilidad laboral del sector público colombiano (intra e interorganizacional, geográfica y por niveles de gobierno).	Aplicar el modelo de competencias y movilidad laboral.
Largo	12	Desarrollar un estudio por tipologías que permita hacerles reingeniería a las unidades de personal cambiándoles el nombre a oficinas de talento humano, estableciendo protocolos y prácticas de BPM para las labores de la oficina, identificando aspectos operativos que puedan ser cedidos a otras áreas de la organización (nómina, vacaciones, novedades), de tal forma que la unidad de personal se concentre en actividades relacionadas con la gestión estratégica del talento humano.	Estudiar la reingeniería de las UDP.
Largo	13	Fortalecer el rol del jefe de la unidad de personal hacia uno que propicie su liderazgo como agente de cambio organizacional, mediante: (1) Ascender el cargo en la estructura organizacional a nivel de decisión, teniendo asiento en los espacios estratégicos de la entidad. (2) Nivelar el cargo con los salarios de otros cargos de nivel directivo. (3) Definir un manual de funciones con competencias clave que, combinadas con buenos salarios, permita atraer personas experimentadas y con formación en GTH que se encarguen de generar cambios y mejoras organizacionales. (4) Crear programas de formación en especialización y maestría en gestión del talento humano para el sector público, en la ESAP y otras IES públicas y privadas.	Fortalecer el rol del jefe de la UDP.

Fuente: elaboración propia a partir de Sanabria *et al.* (2015)

En primera instancia se identifica que las recomendaciones pertenecientes al subsistema de planeación del empleo están orientadas a reforzar y fomentar el uso del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP) como herramienta fundamental para la toma de decisiones (manejo efectivo de la información). Igualmente, se propone el uso

de herramientas tecnológicas que le faciliten al nivel directivo estar atento a las necesidades del personal, que se requieren para alcanzar los objetivos misionales. Finalmente, las recomendaciones buscan dar un rol estratégico a las unidades de personal y fortalecer la formación en temas de GTH para el sector público en Colombia.

**Tabla 2.** Recomendaciones de política pública del subsistema de gestión del empleo de Sanabria *et al.* (2015)

Plazo	Número	Recomendaciones Guía de implementación	Recomendación corta
Corto	14	Facilitar y estimular el uso de mecanismos diversos para la atracción de personal de grupos estratégicos, minorías, jóvenes recién egresados, profesionales de nivel medio con alta calificación y directivos. En el corto plazo se puede iniciar con: (1) Una cartilla que defina estándares para el uso de redes sociales para la atracción de dicha población por parte de las entidades. (2) Estimular el uso de la aplicación de servicio público de empleo o crear una nueva que permita acercar el sector público a grupos interesados en vincularse a entidades públicas. (3) Crear un micrositio de atracción al servicio público, dentro del portal web Sirvo a mi país, con información orientada a cada uno de los grupos objetivo (minorías, jóvenes recién egresados, profesionales con altos niveles de calificación, altos directivos) con información de convocatorias, requisitos, entre otras.	Mecanismos de atracción de personal con uso de las TIC.
Corto	15	Para reducir los tiempos de los procesos de selección se puede: (1) Crear mecanismos en conjunto con la CNSC y el DAFP para valorar la posibilidad legal de considerar al ICFES como una instancia para desarrollar los procesos de evaluación. (2) Analizar la posibilidad de generar acuerdos que creen economías de escala, agrupando procesos de selección pequeños y facilitar la agilidad en estos. (3) Definir una convocatoria general escalonada que permita la cobertura de vacantes existentes en un período de tres años.	Acelerar y agrupar procesos de selección.
Corto	16	En el marco de la planeación estratégica del talento humano, se sugiere financiar los concursos para la selección de servidores de carrera a través de los recursos que se podrían ahorrar por el pago de contratistas y de las vacantes no cubiertas en 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) y el proceso se modelaría con una herramienta de BPM que facilita la consolidación de las necesidades en línea.	Financiar procesos de selección con recursos de nómina y contratistas.
Mediano	17	Crear en el portal web Sirvo a mi país y, en conjunto con la CNSC, un módulo para aspirantes que nutra una bolsa de empleo virtual, a la cual se pueda acceder a través de una aplicación pública para dispositivos electrónicos. Este módulo puede contener convocatorias, resultados de evaluaciones y procesos previos y en curso en todo el país y en todos los sectores.	Bolsa de empleo virtual y aplicación móvil para aspirantes.

Plazo	Número	Recomendaciones Guía de implementación	Recomendación corta
Mediano	18	Teniendo en cuenta los costos y tiempo para cubrir de forma efectiva todas las vacantes existentes en los niveles central y territorial, se recomienda que la CNSC lidere el diseño y 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 y convocatorias muy pequeñas, de tal forma que se puedan ejecutar procesos masivos por universidades o asociaciones de universidades que cumplan los requisitos de idoneidad establecidos por la CNSC.	Acuerdos marco para pruebas de selección.
Mediano	19	Definir una política de reclutamiento del sector público colombiano que les permita a las organizaciones llegar en forma más efectiva a los aspirantes jóvenes y recién egresados. Esta puede incluir: (1) Ferias laborales en universidades. (2) Un plan nacional de prácticas de servicio público para jóvenes egresados de pregrado y posgrado. (3) Crear un programa de pasantías de verano para estudiantes de colegios para que las organizaciones puedan llegar a los aspirantes y públicos jóvenes. (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 flyers</i> ).	Reclutamiento dirigido a jóvenes y recién egresados.
Mediano	20	Diseñar mecanismos legales que faciliten de manera práctica la descentralización de pruebas cualitativas de selección que complementen el trabajo de la CNSC, y les aseguren a las entidades un correcto ajuste entre las competencias y atributos del aspirante con los objetivos, cultura y valores de la organización. El módulo de aspirantes que se crearía en la página web Sirvo a mi país (véase la recomendación 17) podría suministrar la información necesaria para este fin.	Descentralización de pruebas cualitativas de selección.
Largo	21	Elevar a la CNSC como instancia reguladora y crear una agencia especializada para el reclutamiento y selección de entidades ejecutoras con alta capacidad técnica y administrativa que opere bajo los lineamientos de la CNSC. Esta agencia sería la encargada de definir los parámetros para los acuerdos marco y de la certificación de universidades y <i>assessment centers</i> encargados de ejecutar los procesos de selección, así como llevar a cabo el monitoreo y seguimiento de la transparencia y rigurosidad en los procesos de selección.	La CNSC como instancia reguladora y creación de una agencia especializada de reclutamiento.
Largo	22	Ampliar los ejecutores de las pruebas de selección, propiciando la creación de <i>assessment centers</i> certificados por la CNSC a nivel sectorial y regional (p. ej. estableciendo convenios con universidades acreditadas que se puedan replicar en otras) de forma que se generen economías de escala y especialización en la selección de servidores.	Ampliación de ejecutores de pruebas de selección y <i>assessment centers</i> certificados.

Continúa

Plazo	Número	Recomendaciones Guía de implementación	Recomendación corta
Largo	23	Crear un sistema de gerentes públicos colombianos. Este sistema debe atraer un grupo de profesionales con altos niveles de formación que roten en 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, riesgo y nivel de responsabilidad de los puestos (p. ej. pólizas de seguros, acompañamiento legal, primas de riesgo).	Sistema de gerentes públicos colombianos.
Largo	24	Diseñar una política para la gestión del bajo desempeño que incluya: (1) Una revisión de la normativa y jurisprudencia que limita las posibilidades de darle mayor flexibilidad a las organizaciones para manejar los individuos con bajo desempeño. (2) Usar los resultados de la evaluación de desempeño y vincularlos a los acuerdos de gestión del superior inmediato. (3) Incluir estrategias orientadas a elevar el desempeño con compromisos y metas que contemplen actividades de mejoramiento, capacitación y <i>coaching</i> para empleados de bajo rendimiento. (4) Atar los resultados de mejoramiento de desempeño a los acuerdos de gestión del jefe.	Política de gestión del bajo desempeño.
Largo	25	Revisar los esquemas de ascenso: (1) Explorar opciones normativas para el tema de los concursos abiertos de ascenso que ha limitado las posibilidades de promoción en las organizaciones y ha estimulado los encargos como respuesta a la lentitud o a la no realización de los concursos. (2) Crear dos esquemas de ascenso, uno interno y otro abierto que permitan dar algún tipo de opciones a un sistema que privilegia el mérito sobre el ascenso. (3) De mantenerse los concursos abiertos, considerar la factibilidad y legalidad de capacitar a los servidores en ejercicio para facilitar su ascenso dentro de la organización.	Esquemas de ascenso abierto e interno para servidores.

Fuente: elaboración propia con base en Sanabria *et al.* (2015)

En primera instancia, las recomendaciones de política asociadas al subsistema de gestión del empleo proponen el uso de herramientas TIC para facilitar el reclutamiento del servicio público, enfocándose en ciertos grupos específicos de la población, por ejemplo, jóvenes talentos. En segunda medida, las recomendaciones proponen la flexibilización de los procesos de selección, culminando en un replanteamiento del rol de la CNSC. Continuando con el ciclo de vida del servidor público y buscando balancear el mérito y la orientación a los resultados, se proponen mecanismos para gestionar el bajo desempeño, así como esquemas de ascenso abiertos e internos para servidores. Finalmente, se propone implementar un sistema de gerentes públicos —o de alta dirección— gerentes formados en lo público y altamente calificados que orienten la efectividad organizacional a través de la toma de decisiones basada en evidencia y aseguren la continuidad en la gestión y las políticas públicas a pesar de los cambios de gobierno.

**Tabla 3.** Recomendaciones de política pública del subsistema de gestión del clima organizacional de Sanabria *et al.* (2015)

Plazo	Número	Recomendaciones Guía de implementación	Recomendación corta
Corto	26	Fortalecer la estrategia existente de visibilidad y valoración positiva de servidores y entidades: (1) Se sugiere consolidar en las entidades la campaña de construcción de marca que ha iniciado la Función Pública, incluyendo a la CNSC y a la ESAP como parte de la campaña. (2) Negociar un sistema de beneficios amplio y de aplicación general para servidores públicos de todo el país a través de las compañías y servicios del Estado (entre otros, de las entidades, empresas industriales y comerciales y servicios propios prestados por el Estado).	Estrategia de visibilidad y valoración positiva de servidores y entidades.
Mediano	27	Consolidar una estrategia de clima organizacional del sector público: (1) Hacer una medición anual del clima y cultura organizacional del sector público colombiano en todos los niveles, por ejemplo, a través de la encuesta de ambiente y desempeño institucional (EDI) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2) A partir de la medición, crear líneas desde el DAFP para el diseño de políticas de bienestar ajustadas al sector, región y características propias de la organización. (3). Como parte de un <i>ranking</i> global de GTH (véase la recomendación 36), incluir una medición del 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.	Diseñar y difundir mediciones y políticas de clima organizacional.
Mediano	28	Enriquecer el capítulo de ambiente laboral en la encuesta de ambiente y desempeño institucional del DANE para incluir aspectos relacionados con motivación laboral y al servicio público, satisfacción laboral, manejo del conflicto, <i>burnout</i> , entre otros. El DAFP podría hacerle el seguimiento a la utilización de los resultados por parte de las entidades de forma sistemática y anual. En caso de que la entidad no sea medida por el DANE, definir un procedimiento para la valoración de clima y cultura organizacional de forma anual y sistemática usando un instrumento de medición basado en la EDI.	Valoración del clima y cultura organizacional de forma anual y sistemática.
Mediano	29	Definir una política nacional integrada para el desarrollo de ambientes de trabajo adecuados a través de prácticas que ya se han venido definiendo y ejecutando tales como: (1) Teletrabajo enfocado en el seguimiento e implementación del pacto de teletrabajo liderado por el Ministerio de Trabajo. (2) Horarios flexibles. (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 política global que los integre y una campaña de socialización en conjunto con dicha entidad.	Política nacional para el desarrollo de ambientes de trabajo adecuados.

Continúa

Plazo	Número	Recomendaciones Guía de implementación	Recomendación corta
Mediano	30	Diseñar una política de diversidad en el empleo público que incluya entre otros aspectos: (1) Construir programas de identificación de grupos minoritarios (grupos étnicos, de género y orientación sexual, madres y padres cabeza de familia, mujeres gestantes, entre otros). (2) Desarrollar lineamientos desde el DAFP para el diseño de programas de bienestar dirigidos a los grupos minoritarios. (3) Diseñar una estrategia de motivación e inclusión de grupos minoritarios que facilite el cumplimiento de la función de representatividad social del servicio público.	Política y estrategia de diversidad en el empleo público.

Fuente: elaboración propia con base en Sanabria *et al.* (2015)

Las recomendaciones de política pública pertenecientes al subsistema de gestión del clima organizacional buscan, en primera instancia, desde el nivel macro, establecer un clima apropiado para el alto desempeño en las organizaciones públicas colombianas, facilitar una estrategia de valoración positiva de los servidores públicos, así como una política de clima y ambientes de trabajo agradables y una estrategia de gestión de la diversidad necesaria en las organizaciones públicas colombianas. Igualmente, se proponen mediciones periódicas del clima organizacional de manera que sirvan como insumos para elaborar estrategias de bienestar ajustadas a la realidad de la organización.

Tabla 4. Recomendaciones de política pública del subsistema de gestión del desempeño de Sanabria *et al.* (2015)

Plazo	Número	Recomendaciones Guía de implementación	Recomendación corta
Corto	31	En el esfuerzo de actualización y simplificación de manuales de funciones y categorías salariales, desarrollar en el largo plazo una propuesta de nivelación de salarios en el sector.	Propuesta de nivelación de salarios en el sector
Corto	32	Crear un <i>ranking</i> de efectividad en la actualización y simplificación de manuales por competencias.	<i>Ranking</i> de efectividad en la simplificación de manuales por competencias.
Mediano	33	Diseñar una política global que guíe a los diferentes tipos de entidades (EICE, ESE) en la elaboración de planes de incentivos de tipo monetario.	Política global de planes de incentivos monetarios.
Mediano	34	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. (1) Elaborar una cartilla con lineamientos generales para el diseño de un plan de incentivos monetarios. (2) Crear un concurso interno en las entidades para que los servidores participen con ideas de incentivos y estímulos acordes con sus necesidades y preferencias.	Crear política de incentivos monetarios y no monetarios para equipos de trabajo y entidades.

Plazo	Número	Recomendaciones Guía de implementación	Recomendación corta
Mediano	35	Diseñar una estrategia de sensibilización sobre la evaluación de desempeño entre directivos y jefes encargados de evaluar, que incluya: (1) una inducción virtual, con un módulo especial sobre evaluación del desempeño que vaya más allá de aspectos técnicos y se enfoque en la utilidad para el directivo y jefe encargado de planear y ejecutar una evaluación del desempeño continua y basada en evidencia, con cumplimiento del debido proceso. (2) Diseñar una aplicación que guíe al evaluador a través de todo el proceso durante el año, lo eduque y le informe de alertas sobre el debido proceso para la evaluación, y le ayude a ejecutarla, haciéndola compatible con el SIGEP para el cargue directo a la base de datos y al módulo de indicadores líderes (véase la recomendación 36). (3) Incluir los indicadores de avance de evaluación en el módulo de indicadores líderes, donde se incluyan alertas, retrasos en procesos de evaluación y grado de avance de la organización/unidad en el proceso anual. (4) Como una estrategia focalizada, incluir en los acuerdos de gestión el alcance de metas parciales que involucren la evaluación del desempeño de sus servidores públicos como un indicador clave.	Estrategia de sensibilización sobre la evaluación de desempeño.
Mediano	36	Crear dentro del SIGEP, un módulo de indicadores estratégicos de las unidades de personal que facilite hacerle un seguimiento global a la gestión del talento humano en las entidades (para cada 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 GTH. Se puede acompañar de otras alternativas para fortalecer las unidades de personal como: (1) Desarrollar estímulos a equipos de alto desempeño dentro de la UDP con el fin de fortalecer las unidades. (2) Establecer un concurso que premie las innovaciones dentro de las unidades de personal buscando crear capacidad en estas. (3) Diseñar un <i>ranking</i> de entidades de gestión del talento humano que sea publicado cada año por el DAFP (al estilo Great Place to Work) que contenga mediciones de clima organizacional, capacitación, entre otras.	Fortalecer la UDP a partir de la gestión de la información, estímulos, concursos y <i>ranking</i> .
Largo	37	Diseñar un sistema de acreditación de unidades de personal que asegure la calidad en los procesos de la gestión del talento humano. Este sistema de acreditación puede ser parte de las funciones del DAFP de forma que a través de la información generada en el SIGEP, se puedan crear acreditaciones periódicas al estilo de las universidades que certifiquen la calidad de la GTH. Este proceso se puede atar al <i>ranking</i> de desempeño en GTH.	Crear sistema de acreditación de UDP.
Largo	38	Fortalecer la relación universidad-Estado en temas de gestión del talento humano a través de: (1) Una conferencia anual internacional sobre teoría y práctica de la GTH liderada por la ESAF, que se articule con el observatorio de empleo/banco de prácticas y sea el principal encuentro de	Fortalecer la relación universidad-Estado en GTH.

Plazo	Número	Recomendaciones Guía de implementación	Recomendación corta
Largo	38	formación de los jefes y servidores de las UDP. (2) Crear una línea de investigación de Colciencias en temas de gestión pública y GTH que brinde recursos para profundizar en la investigación sobre el tema. (3) Diseñar un programa de becas para tesis doctorales en temas relacionados con GTH en Colombia. (4) Crear la asociación de profesionales en talento humano del sector público a través del observatorio de empleo público y con el apoyo de las universidades. 5) Colciencias, la ESAP, el DAFP y la CNSC pueden crear un sistema de becas para la formación internacional a nivel de maestría y doctorado en temas de GTH.	Fortalecer la relación universidad-Estado en GTH.

Fuente: elaboración propia con base en Sanabria *et al.* (2015)

Las recomendaciones de política asociadas al subsistema de gestión del desempeño están orientadas a brindar estímulos para la generación de comportamientos organizacionales de alto desempeño. Se plantea crear un sistema inteligente de incentivos (entendidos como reglas de juego) que incluyan estímulos pecuniarios y no pecuniarios que orienten a las personas a buscar su mejor desempeño. De esta forma, se plantea la compensación salarial, no solo como un elemento operativo de remuneración, sino como un componente clave en la definición de un sistema de gestión del desempeño en las organizaciones públicas colombianas a través de la nivelación salarial y la identificación del grado adecuado de compresión salarial, a través de la simplificación de cargos y perfiles con base en competencias. Igualmente, se brindan lineamientos que asignan roles específicos a las unidades de personal y buscan redefinir darle relevancia estratégica dentro del proceso de gestión del desempeño organizacional. Una actividad clave de este subsistema radica en la reingeniería del rol de directivos y evaluados, y la sensibilización sobre el proceso de evaluación del desempeño, como estrategia fundamental para lograr una gestión orientada a resultados.

Tabla 5. Recomendaciones de política pública del subsistema de gestión del desarrollo de Sanabria *et al.* (2015)

Plazo	Número	Recomendaciones Guía de implementación	Recomendación corta
Mediano	39	Incluir como actividad clave en el plan de desarrollo un plan de fortalecimiento de la ESAP y formación de capital humano en gestión pública para el país: (1) Facilitar a la planta docente de la ESAP y otras IES elevar su nivel de formación a través de doctorados en asuntos públicos en convenio con entidades como Colfuturo y Fulbright y la participación de profesores egresados de escuelas de alto nivel internacional. (2) Incluir un mejoramiento en la infraestructura de la sede del CAN de la ESAP y construir una sede de altas especificaciones para la Escuela de Alto Gobierno en el centro de Bogotá para facilitar el acceso de los servidores. (3) Fortalecer la estrategia de la ESAP virtual como herramienta para la formación y capacitación de servidores públicos a través de inducciones	Fortalecimiento de la ESAP y formación de capital humano en asuntos públicos.

Plazo	Número	Recomendaciones Guía de implementación	Recomendación corta
Mediano	39	y capacitaciones en línea en temas claves identificados desde las entidades y programas a la medida de estas, articulados con el plan nacional de formación y capacitación de empleados públicos. Un punto clave de esta estrategia es 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, como parte del plan multianual de capacitación.	Fortalecimiento de la ESAP y formación de capital humano en asuntos públicos.
Mediano	40	Se sugiere fortalecer el plan nacional de formación y capacitación de empleados públicos del Estado colombiano, definiendo líneas estratégicas y campos de conocimiento claves con un horizonte plurianual. (1) Propiciar la evaluación costo-efectividad de los planes institucionales de capacitación (PIC). (2) Se sugiere que se alimente de un proceso conjunto entre el DAFP y la ESAP mediante el cual se diseñe un portafolio de capacitación ejecutiva con cursos cortos dirigidos a jefes y servidores de la UDP (que cubran competencias de planeación estratégica, gestión del talento humano, servicio al cliente y <i>coaching</i> ) para asegurar conexión entre la demanda de las organizaciones y la oferta de la Escuela. (3) Realizar una encuesta anual en las entidades para identificar necesidades globales y organizacionales de capacitación a partir de los PIC y la información reportada por sus servidores en el SIGEP (véase la recomendación 42). (4) El plan podría acompañarse de un mecanismo de certificación de competencias en gestión del talento humano para los servidores públicos que permita definir las necesidades presentes y futuras de formación y capacitación en el Estado colombiano y sus entidades. (5) La evaluación del plan, en cuanto a 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.	Fortalecimiento del plan plurianual de formación y capacitación.
Mediano	41	Incluir en el <i>ranking</i> anual (véase la recomendación 36) una medición sobre niveles de capacitación por entidades del sector público colombiano que genere competencia y búsqueda de mejoras, en el marco de un sistema de aprendizaje colectivo sobre los PIC. Estímulos anuales a las entidades con mejores resultados en capacitación atados a resultados.	<i>Ranking</i> de los niveles de capacitación.
Largo	42	Facilitar la alineación de los objetivos individuales y organizacionales en las capacitaciones a través de: (1) Analizar las necesidades individuales y organizacionales de capacitación a través del SIGEP, como un proceso previo al diseño de los planes que asegure la reflexión interna e individual sobre estas necesidades. (2) Incluir un módulo de capacitación y capacidad técnica dentro de la EDI. (3) Fortalecer la apropiación del modelo tipo para la construcción de los PIC que permita asignar recursos de capacitación basados en desempeño y necesidad. (4) Desarrollar en el SIGEP un módulo virtual de instrucción a las unidades de personal en el diseño de planes de incentivos que incluyan elementos de capacitación.	Estrategia de fortalecimiento y alineación del diseño de planes y programas de capacitación.

Fuente: elaboración propia con base en Sanabria *et al.* (2015)

Finalmente, las recomendaciones de política asociadas al subsistema de gestión del desarrollo buscan la alineación entre el desarrollo profesional y personal del servidor público con las metas de desempeño de la organización y del sector público colombiano como un todo. De esta forma, se hacen recomendaciones encaminadas a lograr dicha alineación a través de la formación y capacitación. Igualmente, se plantea el fortalecimiento de la ESAP como academia del Estado y entidad responsable de la formación y capacitación de los servidores públicos colombianos.

#### **IV. A modo de introducción: ¿de qué se trata este libro?**

Como bien se dijo al inicio de este capítulo, este libro está enmarcado dentro de la tercera fase del proyecto de investigación. Así, los capítulos 3, 6, 7 y 8 que componen este texto están alineados en torno a los tres productos principales de la tercera fase. También incluye unos capítulos de los asesores internacionales del proyecto con su mirada acerca de las recomendaciones y su implementación (capítulos 4 y 5), buscando brindar luces al equipo de investigación y al Gobierno en la eventual implementación de una política que busque hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas. Finalmente, el capítulo 1 presenta los lineamientos de política expuestos por la Dirección de Empleo Público del DAFP y, el capítulo 9, identifica lecciones a partir del proceso de investigación en alianza academia-Estado.

En primera instancia, la tercera fase del proyecto de investigación inició con la realización de unos pilotos de las recomendaciones de Sanabria *et al.* (2015) en entidades nacionales y territoriales. Estos llevaron a cabo algunas acciones concretas y fáciles de implementar a partir de las recomendaciones que permitieran la obtención de lecciones que pudieran guiar acciones futuras en la GTH. En ese orden de ideas, el capítulo 3: Lecciones de pilotos que potencian las capacidades de las entidades para la puesta en marcha de mejoras en la gestión estratégica del talento humano, reúne los principales elementos y aprendizajes obtenidos de la realización de los pilotos de algunas de las recomendaciones propuestas por el equipo investigador.

En segundo lugar, la tercera fase del proyecto incluía la realización de una guía de implementación, en la que se buscó dar lineamientos claros a las entidades encargadas de la política para llevar a la práctica las recomendaciones de política pública propuestas por Sanabria *et al.* (2015), de manera que las personas encargadas de tomar las decisiones cuenten con herramientas concretas para hacer estratégica la GTH. Así, el capítulo 7: Lineamientos generales para la implementación de un modelo de gestión estratégica del talento humano en el sector público colombiano, reúne los elementos principales de este producto de la tercera fase. Es precisamente este capítulo el que orienta el sentido del libro, pues plantea elementos concretos de acción para pasar de la recomendación a la acción, promoviendo la efectividad organizacional a través de la gestión estratégica del talento humano.

De igual forma, no es posible hablar de implementación de una política pública sin proponer un modelo de seguimiento, monitoreo y evaluación de este. Así, el tercer producto de la fase tres del proyecto —la guía de evaluación— toma como punto de partida los elementos propuestos con la implementación de la política para establecer un sistema

de seguimiento, monitoreo y evaluación de las recomendaciones de política propuesta por Sanabria *et al.* (2015). Es precisamente en el capítulo 8: Lineamientos para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la implementación de un modelo gestión del talento humano en el sector público colombiano, donde se presentan los aspectos relevantes que hay que tener en cuenta en el momento de evaluar una eventual política que busque hacer estratégica la gestión de personas.

Por su parte, como se mencionó, los asesores internacionales brindan en este libro una mirada externa a los resultados del proceso de investigación y a su conexión con las necesidades de política. El capítulo 4: Reflexiones sobre la implementación de un modelo de gestión del talento humano en el sector público colombiano: ideas desde el Sur y lecciones para América Latina, escrito por Cristian Pliscoff, y el capítulo 5: Notas para la implementación de un modelo de gestión estratégica del talento humano en Colombia dentro de un modelo de administración pública deliberativa, de Sonia Ospina, brindan una mirada objetiva de los avances del proyecto y sus recomendaciones desde la perspectiva internacional, y dan recomendaciones a las autoridades gubernamentales buscando que estas sean insumos para que la implementación de las recomendaciones de política del equipo investigador sea efectiva.

Luego, teniendo en cuenta que este proyecto tiene un fuerte componente interinstitucional, el Departamento Administrativo de la Función Pública presenta una visión gubernamental en el capítulo 1: Lineamientos de política de empleo público y de gestión de recursos humanos 2015-2025. En este capítulo se mostrarán los principales elementos asociados a las metas institucionales al 2025, pudiendo observar el grado de alineación entre las acciones propuestas desde el equipo investigador y las actividades definidas como prioritarias dentro de la organización rectora de la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas.

Finalmente, el capítulo 9: A modo de conclusión: lecciones a partir de un proyecto de investigación para la formulación de lineamientos de política pública, busca recoger las principales lecciones sobre investigación en alianza academia-Estado como la desarrollada de forma efectiva por este proyecto. También se enfoca en identificar los principales aprendizajes del proceso de construcción conjunta de elementos de política pública que deja el trabajo mancomunado entre el equipo de investigación y las entidades acompañantes para pensar a profundidad el empleo público como política para un Estado más efectivo y orientado al servicio público.

## Bibliografía

- 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>.
- CONDREY, S. (2010). Toward Relevant Human Resource Management. En *Handbook of Human Resource Management in Government* (tercera edición). Estados Unidos: Jossey-Bass.
- DIRECCIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL DE CHILE (2012). Modelo de gestión de personas para la administración central del Estado (pp. 4-13).

- 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.
- 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.
- LONGO, F. (2002). *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*. Barcelona: Banco Interamericano de Desarrollo.
- SANABRIA, P. (2016). *Job Sector Choice and Public Service Motivation: Evidence from Colombia*. Documentos de trabajo FCEA, 18. Pontificia Universidad Javeriana de Cali. Recuperado de [http://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field\\_document\\_file/ddtn182016.pdf](http://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field_document_file/ddtn182016.pdf).
- SANABRIA, P. (comp.) (2015). *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- SANABRIA, P., TELCH, F., RODAS, A., ASTUDILLO, M. y ESTRADA, S. (2015). Lineamientos básicos para una política de gestión del recurso humano para el contexto del sector público colombiano. Para servir mejor al país: ¿cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas? Documentos de trabajo Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, 18. Recuperado de <https://egob.uniandes.edu.co/index.php/es/component/abook/search?category=12&searchCat=1&grid=1&showImg=0&Itemid=552>.

## Anexo 1. Recomendaciones de política pública de Sanabria *et al.* (2015)

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación de política
Planeación del empleo	Corto	1	Visibilizar el tema de GTH en planes de desarrollo (nacional y territorial).
Planeación del empleo	Corto	2	Mejorar la alineación formulador-implementador.
Planeación del empleo	Corto	3	Fortalecer el observatorio de empleo público.
Planeación del empleo	Corto	4	Complementar el formato de hoja de vida para servidores de planta y contratistas.
Planeación del empleo	Corto	5	Vincular cargos con manuales de funciones.
Planeación del empleo	Mediano	6	Potenciar instrumentos para una GTH estratégica.
Planeación del empleo	Mediano	7	Fortalecer el módulo de contratistas del SIGEP.
Planeación del empleo	Mediano	8	Vincular al SIGEP con sistemas de entidades.
Planeación del empleo	Mediano	9	Aplicación con indicadores de GTH para directivos.
Planeación del empleo	Mediano	10	Crear unidad de planeación de la fuerza de trabajo en las UDP.
Planeación del empleo	Mediano	11	Aplicar el modelo de competencias y movilidad laboral.
Planeación del empleo	Largo	12	Estudiar la reingeniería de las UDP.
Planeación del empleo	Largo	13	Fortalecer el rol del jefe de la UDP.
Gestión del empleo	Corto	14	Mecanismos de atracción de personal con uso de TIC.
Gestión del empleo	Corto	15	Acelerar y agrupar los procesos de selección.

A modo de introducción y recordatorio: recomendaciones y lineamientos

Subsistema	Plazo	Número	Recomendación de política
Gestión del empleo	Corto	16	Financiar los procesos de selección con recursos de nómina y contratistas.
Gestión del empleo	Mediano	17	Bolsa de empleo virtual y aplicación móvil para aspirantes.
Gestión del empleo	Mediano	18	Acuerdos marco para pruebas de selección.
Gestión del empleo	Mediano	19	Reclutamiento dirigido a jóvenes y recién egresados.
Gestión del empleo	Mediano	20	Descentralización de pruebas cualitativas de selección.
Gestión del empleo	Largo	21	La CNSC como instancia reguladora y creación de agencia especializada de reclutamiento.
Gestión del empleo	Largo	22	Ampliar los ejecutores de pruebas de selección y <i>assessment centers</i> certificados
Gestión del empleo	Largo	23	Sistema de gerentes públicos colombianos.
Gestión del empleo	Largo	24	Política de gestión del bajo desempeño.
Gestión del empleo	Largo	25	Esquemas de ascenso abierto e interno para servidores.
Gestión del clima	Corto	26	Estrategia de visibilidad y valoración positiva de servidores y entidades.
Gestión del clima	Mediano	27	Diseñar y difundir mediciones y políticas de clima organizacional.
Gestión del clima	Mediano	28	Valoración de clima y cultura organizacional de forma anual y sistemática.
Gestión del clima	Mediano	29	Política nacional para el desarrollo de ambientes de trabajo adecuados.
Gestión del clima	Mediano	30	Política y estrategia de diversidad en el empleo público.
Gestión del desempeño	Corto	31	Propuesta de nivelación de salarios en el sector.
Gestión del desempeño	Corto	32	<i>Ranking</i> de efectividad en la simplificación de manuales por competencias.
Gestión del desempeño	Mediano	33	Política global de planes de incentivos monetarios
Gestión del desempeño	Mediano	34	Crear una política de incentivos monetarios y no monetarios para equipos de trabajo y entidades.
Gestión del desempeño	Mediano	35	Estrategia de sensibilización sobre la evaluación de desempeño.
Gestión del desempeño	Mediano	36	Fortalecer a la UDP a partir de la gestión de la información, estímulos, concursos y <i>ranking</i> .
Gestión del desempeño	Largo	37	Crear un sistema de acreditación de UDP.
Gestión del desempeño	Largo	38	Fortalecer la relación universidad-Estado en GTH.
Gestión del desarrollo	Mediano	39	Fortalecimiento de la ESAP y formación de capital humano en asuntos públicos.
Gestión del desarrollo	Mediano	40	Fortalecer el plan plurianual de formación y capacitación.
Gestión del desarrollo	Mediano	41	<i>Ranking</i> de niveles de capacitación.
Gestión del desarrollo	Largo	42	Estrategia de fortalecimiento y alineación del diseño de planes y programas de capacitación.



## Capítulo 3

# **Lecciones de pilotos que potencian las capacidades de las entidades para la puesta en marcha de mejoras en la gestión estratégica del talento humano<sup>1</sup>**

Paula Jacqueline Cuéllar Rojas  
Pedro Pablo Sanabria Pulido  
Mauricio Astudillo Rodas

## **Introducción**

Este capítulo tiene como propósito presentar el proceso de construcción metodológica, aplicación, valoración y balance de aprendizajes de los pilotos que se configuraron como una forma de llevar a la práctica algunas de las recomendaciones de política pública desarrolladas por Sanabria, Telch, Rodas, Astudillo, Estrada (2015) y, tanto la propuesta metodológica que los respalda como las lecciones derivadas de su aplicación se constituyen en un referente para abordar la puesta en marcha de dichas recomendaciones. Es así como la respuesta al reto de cómo implementar una política de gestión estratégica del talento humano que facilite la efectividad organizacional, se da a lo largo de tres documentos, a saber: (1) guía de implementación, (2) guía de evaluación y, (3) documento de lecciones aprendidas, el cual cumple los siguientes objetivos: (1) recoger la retroalimentación desde la base de implementación (de las organizaciones de diferentes sectores y regiones) como fuente clave para identificar los elementos determinantes para abordar mejoras en la GTH, (2) recoger las lecciones de la factibilidad de las intervenciones mismas, y (3) dejar lecciones a las entidades involucradas en el proyecto para la eventual implementación.

En este orden de ideas, este capítulo se estructura de la siguiente manera. Una primera sección introductoria que retoma los antecedentes del proyecto y precisa la utilidad de recoger lecciones aprendidas. En la siguiente sección se explica cómo se entienden los pilotos dentro del marco del proyecto y su relación con las recomendaciones de política. Para completar el panorama de cómo se abordaron los pilotos, en la tercera sección se desarrolla la ruta metodológica de trabajo conjunto que orientó el diseño, ejecución y valoración de los pilotos. En la cuarta sección se relacionan los resultados de los pilotos desde la percepción de los participantes, a partir de la medición del estado inicial de

1 Los autores agradecen la asistencia de investigación de Nicolás Acevedo, Sebastián Estrada, Juan Sebastián González, Alejandra Rodas y Diego Millán.

las entidades en algunos aspectos asociados a la temática de cada piloto; también se incluye la valoración de su efectividad y los resultados de la aplicación de un *ranking* de clasificación de un conjunto de entidades públicas en términos de la gestión del talento humano.

Igualmente, para enriquecer la visión del contexto en el que se desarrollaron los pilotos, en la quinta sección se presentan los resultados de la aplicación de una encuesta sobre la GTH. El otro frente que da cuenta de los resultados es el de las lecciones aprendidas, que se recoge en la última sección, las cuales son analizadas desde las percepciones de los participantes en los pilotos y desde las interacciones y observaciones de campo del equipo ejecutor.

## **I. Acerca de las intervenciones. ¿Qué son los pilotos?**

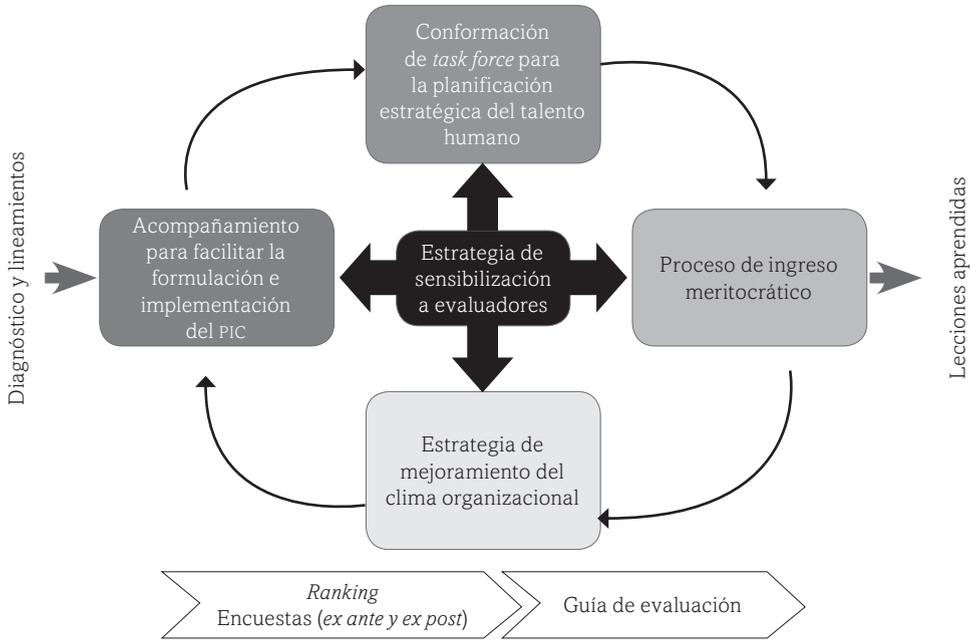
En esta sección se desarrollan los criterios orientadores de las intervenciones y a partir de estos se contextualizan los pilotos en el marco del proyecto, su relación con algunas de las recomendaciones propuestas y los datos que dan cuenta de la cobertura de las intervenciones. Una vez formuladas las recomendaciones, se determinó la realización de unos pilotos de aquellos instrumentos reconocidos por su efectividad en el sector público, su definición y diseño respondió a un amplio ejercicio de discusión con las entidades participantes, particularmente con el DAFP y su Dirección de Empleo Público, buscando recoger evidencia sobre ¿cuáles son las claves para aplicar lineamientos e instrumentos que contribuyan a fortalecer procesos de la gestión estratégica del talento humano (GETH)?

Los criterios generales orientadores de los pilotos atendieron a facilitar la conexión entre el formulador de los lineamientos de la política de talento humano y el implementador de esta, es decir, las entidades. Así mismo, a promover la comunicación entre los actores involucrados en la GTH aplicando algunos principios de *coaching* que permiten cualificar la manera como se imparten instrucciones, se cuida el contenido de los mensajes y se brinda retroalimentación efectiva. Una vez formuladas las recomendaciones, se determinó la realización de unos pilotos de aquellos instrumentos reconocidos por su efectividad en el sector público, su definición y diseño respondió a un amplio ejercicio de discusión con las entidades participantes, particularmente con el DAFP y su dirección de empleo público, buscando recoger evidencia sobre cuáles son las claves para aplicar lineamientos e instrumentos que contribuyan a fortalecer procesos de la gestión estratégica del talento humano (GETH).

Igualmente, un criterio clave se centró en mantener una postura de permanente aprendizaje por parte del equipo ejecutor de los pilotos, reconociendo que los expertos en la GTH son los servidores públicos de cada entidad. Otro criterio fundamental se asocia con la medición; en tal sentido se diseñó y se aplicó una encuesta para valorar el estado de cada organización en GTH; se indagó en específico sobre algunos aspectos de la entidad respecto del tema a intervenir y, una vez concluido cada piloto, se valoró su efectividad. Finalmente, el ejercicio se orientó a que cada intervención a futuro sea replicable a otros contextos para alcanzar mejoras en la GTH y esto se cumplió toda vez que se probó la efectividad de las intervenciones.

## A. Los pilotos en el marco del proyecto

Cabe aclarar que los pilotos se desarrollaron en un lapso de cerca de cuatro meses, entre agosto y noviembre del 2015, tiempo en el cual se buscó la aplicación de algunas claves y herramientas muy puntuales en cada proceso seleccionado por la respectiva entidad participante.



**Figura 1.** Pilotos en el marco del proyecto

Fuente: elaboración propia

A partir del libro de *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano* (Sanabria *et al.*, 2015) —en el cual se definió, entre otras, el modelode GETH propuesto por el equipo investigador integrado por cinco subsistemas— se identificaron los pilotos que se debían realizar, los cuales se circunscriben en cada uno de estos. Tal y como se concibió de manera cíclica dicho modelo, los pilotos también guardan esta relación, es decir, se conectan unos y otros y se nutren en un ciclo virtuoso de gestión estratégica del talento humano.

Es así como en el centro de la figura 1 se encuentra el piloto enmarcado en el subsistema de gestión del desempeño, asociado a desarrollar, a partir de un estudio de caso, una estrategia de sensibilización a evaluadores y evaluados sobre el rol de las evaluaciones de desempeño y los acuerdos de gestión, resaltando la importancia del proceso de evaluación para la gestión estratégica organizacional y de personas, y su relevancia en los diferentes aspectos de la labor de los servidores públicos. En esta medida, se analizó y enriqueció conjuntamente con los participantes las claves para optimizar el proceso y se modeló en un juego de roles de evaluador y evaluado, la aplicación de técnicas de

retroalimentación efectiva para cualificar la comunicación y el aprendizaje alrededor de la evaluación del desempeño y en pro de los resultados organizacionales e individuales.

En el subsistema de planeación del empleo se desarrolló un piloto relacionado con la conformación del *task force* para la planeación estratégica del talento humano integrado por un equipo interdisciplinar que a partir de un estudio de caso analizó las claves del proceso de planeación estratégica del recurso humano en la entidad y, al finalizar el ejercicio, se contó con una ruta de trabajo que busca la alineación entre las necesidades de personal y un objetivo misional de la entidad, escogido por esta.

Para el subsistema de gestión del empleo y siguiendo con la figura 1, el piloto planteó que, con base en las buenas prácticas, se construían preliminarmente directrices para adelantar el proceso de vinculación en función de las competencias del cargo de servidores en condición de provisionalidad o de libre nombramiento y remoción. A partir de la intervención, se fueron enriqueciendo dichas directrices con las experiencias de dos entidades del nivel nacional. Durante el acompañamiento se propuso la aplicación de algunas directrices, entre otras razones para detectar las posibles brechas de competencias entre el candidato vinculado y el perfil del cargo a ocupar.

Igualmente, se definió un piloto para motivar el despliegue de una estrategia de mejoramiento del clima organizacional, la cual se inscribe en el subsistema de gestión del clima. El piloto propuso que a partir de varios ejercicios vivenciales y en el marco de una conferencia sobre clima y felicidad organizacional a cargo de dos expertos, estos desarrollaron una intervención con los servidores del nivel directivo, de la unidad de personal y de áreas clave de varias entidades. Como insumo previo se analizaron los resultados en clima de la encuesta aplicada, los cuales se presentaron a manera de caricaturas para facilitar la reflexión en torno a las brechas en la materia. Se revisaron en grupos las diferentes herramientas sugeridas que facilitan mejoras puntuales en clima, escogiendo y analizando algunas de las técnicas contenidas en estas para que los servidores contaran con los elementos para introducir cambios en sus ambientes laborales.

Así mismo y cerrando la figura 1, dentro del subsistema de gestión del desarrollo se adelantó un piloto basado en una estrategia para fortalecer la gestión del plan institucional de capacitación (PIC) el cual propuso que a partir de unas preguntas orientadoras, los participantes diagnosticaran rápidamente la gestión del PIC y basándose en un instrumento propuesto valoraron —por cada etapa del ciclo planear, hacer, verificar, actuar (PHVA)— el estado de la entidad identificando fortalezas y debilidades. Luego, se socializaron los resultados y se contrastaron con los lineamientos para optimizar cada etapa del ciclo, motivando la identificación de mecanismos de mejora. Finalmente, los servidores de cada entidad seleccionaron, de la etapa del hacer o del verificar, un aspecto susceptible de intervenir y procedieron a aplicar algunos de los lineamientos propuestos.

Cabe resaltar, tal y como lo muestra la figura 1, que el desarrollo de las competencias de los servidores es un elemento transversal a los pilotos, toda vez que las intervenciones buscan promover el afianzamiento de lo que las personas deben saber y poder hacer en contexto para alcanzar un alto nivel de desempeño individual y organizacional. Complementariamente, a partir de una adaptación de la metodología del BID se construyó un *ranking* en una muestra de entidades públicas para valorar su gestión en términos del desempeño en talento humano.

## B. Relación entre los pilotos y las recomendaciones de política de Sanabria *et al.* (2015)

Como bien se ha señalado, la realización de los pilotos está estrechamente relacionada con las recomendaciones de política pública propuestas en Sanabria *et al.* (2015), en aras de la coherencia, se buscó probar algunas herramientas de ágil aplicación para hacer estratégica la GTH, de esta forma se aseguró que cada uno de los pilotos esté asociado con al menos una de las recomendaciones para garantizar que su implementación contribuye a dar pistas de cómo efectivamente es posible activar los puntos clave de los procesos que dinamizan la GTH.



**Figura 2.** Relación entre los pilotos y las recomendaciones de política de Sanabria *et al.* (2015)

Fuente: elaboración propia

Como se observa en la figura 2, el piloto relacionado con la planeación del empleo propuso diferentes herramientas que contribuyeron a la alineación de la alta dirección para darle valor estratégico a la GTH, como se propone en la recomendación. A través de las herramientas, el piloto tuvo como objetivo la creación de una unidad de trabajo (*task force*) respecto a un objetivo misional en el que las actividades desarrolladas permiten dar luces sobre cómo se podría alinear a los directivos con la estrategia y promover el uso de metodologías de BPM en la planeación del empleo.

La intervención para promover un proceso meritocrático está estrechamente relacionada con la recomendación de política, en cuanto da pistas sobre el tipo de mecanismos que podrían ser empleados por las entidades (*directrices para vinculación por competencias*), de forma descentralizada, para asegurar el ajuste entre las competencias y atributos del aspirante con los objetivos, cultura y valores de la entidad (*formatos de perfil del cargo y asumiendo un nuevo rol*). El piloto es una muestra de cómo las organizaciones pueden llevar a cabo este tipo de acciones asegurando el valor del mérito de manera que ayude a encontrar, vincular y retener a los mejores talentos.

El piloto asociado con una estrategia de mejoramiento del clima organizacional da pistas sobre algunas herramientas concretas de acción para el diseño de políticas ajustadas a las realidades de cada organización, como se propone en las recomendaciones que también ponen el acento en el uso de información para la toma de decisiones a partir del análisis de los resultados de medición del clima. La caja de herramientas del piloto propone acciones puntuales de fácil aplicación para contar con organizaciones con un clima que facilite el avance de los objetivos y valores colectivos.

Con respecto al piloto que desarrolla una estrategia de sensibilización a evaluadores y evaluados, se emplearon herramientas como las claves para potenciar el proceso derivadas de un estudio de caso, las bases para lograr una retroalimentación efectiva y la modelación de un juego de roles. A través de estas, el piloto aportó lineamientos de fácil aplicación para llevar a cabo la sensibilización sobre la evaluación del desempeño, los cuales sin duda se pueden capitalizar a la hora de poner en marcha la recomendación haciendo de la evaluación un proceso estratégico que propicie un desempeño individual y organizacional reflejado en resultados.

Finalmente, en el piloto orientado a una estrategia para fortalecer la gestión del PIC se emplearon diferentes herramientas con el ánimo de reducir las brechas entre los objetivos organizacionales e individuales. Las actividades propuestas resultan ser de ágil aplicación de manera que contribuyan a la valoración del ciclo de gestión del PIC (ligado a la recomendación de fortalecer el plan plurianual de capacitación), o a la apropiación del modelo tipo para construir el PIC (como se enuncia en la recomendación de generar estrategias de fortalecimiento y alineación del diseño de planes y programas de capacitación). Las acciones propuestas en el piloto configuran algunos ejemplos que podrían facilitar el intercambio de experiencias en el marco del fortalecimiento del observatorio de empleo público. En definitiva, la caja de herramientas desarrollada en los pilotos puede ser utilizada de forma práctica por los implementadores de la política para el logro de los objetivos propuestos.

Por último, cabe señalar que en la ejecución de los pilotos se visitaron de manera simultánea entidades en las ciudades de Cali, Medellín, Bucaramanga, Quibdó, San Andrés, Barranquilla, Popayán y Bogotá. En total se contó con la participación de 369 servidores públicos de varios niveles de la organización, pertenecientes a sesenta entidades (cuarenta del orden nacional y veinte del nivel territorial). Respecto de la encuesta 4505 servidores públicos la respondieron. Estos datos muestran una amplia cobertura de las intervenciones lo que le da solidez al ejercicio y enriquece la diversidad de miradas sobre la realidad de la GETH en el país. En el anexo 1 del Documento de lecciones aprendidas se puede consultar el detalle de las entidades participantes en los pilotos y el número de asistentes

a las sesiones de trabajo. El balance general de los pilotos, en términos de cobertura, es el que se presenta en la siguiente figura.

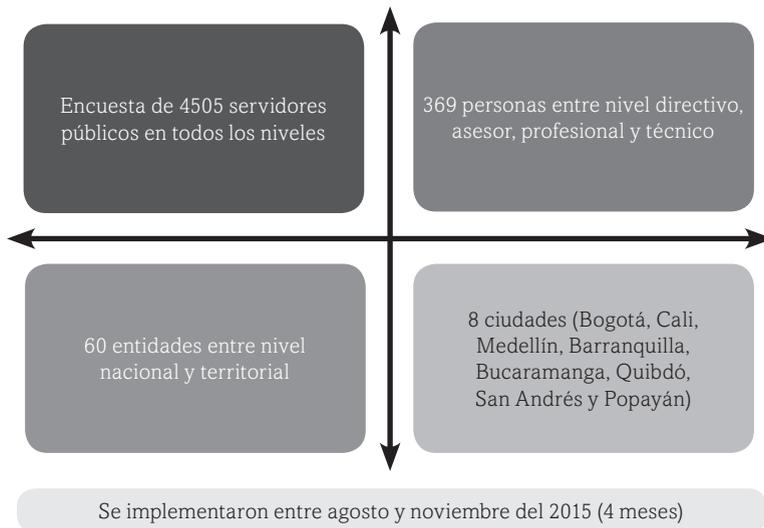


Figura 3. Balance de la cobertura de los pilotos

Fuente: elaboración propia

## II. ¿Cuál es la ruta de trabajo definida para abordar los pilotos?

Es importante destacar la ruta de trabajo que orientó el diseño, puesta en marcha y valoración de los pilotos. Dicha ruta representa un referente para el formulador de política a la hora de abordar un proceso contextualizado de acompañamiento y asistencia técnica a las entidades públicas, tanto a nivel nacional como territorial. En la figura 4 se puede apreciar cada uno de los pasos de la ruta construida.

La ruta de trabajo conjunto se estructuró en cinco pasos, a saber: el primero responde a la construcción interinstitucional de la propuesta metodológica de cada piloto; en diferentes sesiones de trabajo entre servidores del DAFP, la CNSC y la ESAP y, el equipo investigador, se compartieron saberes y experiencias que contribuyeron a estructurar las fichas técnicas de los pilotos, los instrumentos de valoración inicial y de efectividad y la caja de herramientas que en su conjunto constituyen el norte metodológico del proceso. Vale destacar que, a partir de la implementación de los pilotos, se ajustó y afinó la metodología y su versión final es la que se presenta. Este acierto le permite al formulador de política disponer de esta propuesta metodológica para activar mejoras en puntos clave de los procesos de GETH y a las entidades les facilita la implementación directa de cambios en aspectos estratégicos de la gestión de personas y de la organización.

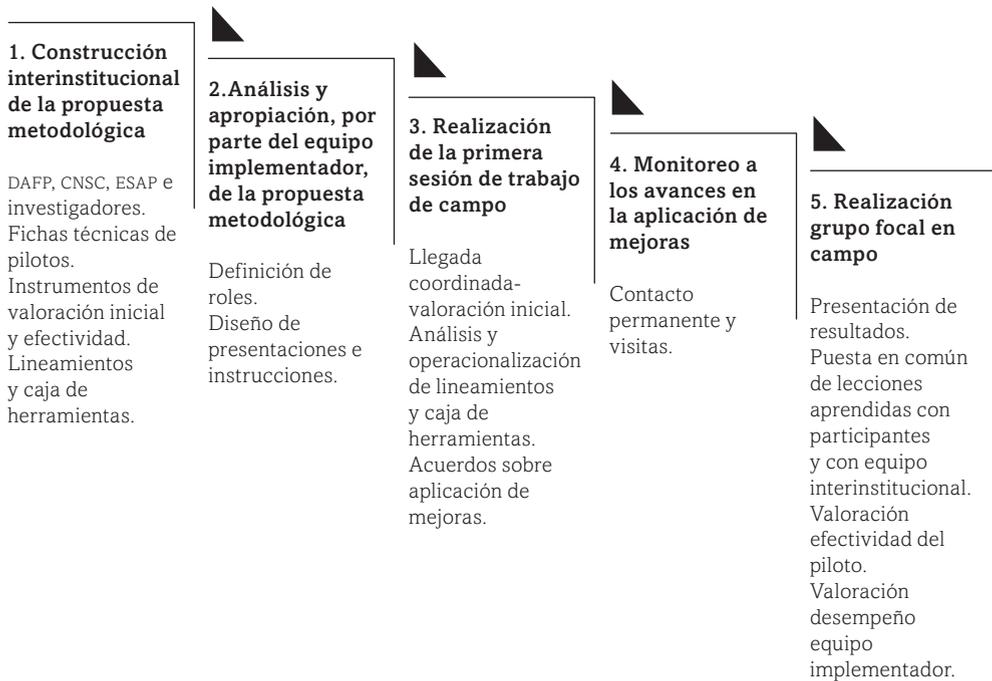


Figura 4. Ruta de trabajo conjunto

Fuente: elaboración propia.

## A. Las fichas técnicas de los pilotos

En este orden de ideas, para responder a la pregunta sobre cómo implementar cada uno de los pilotos, es decir, cómo operacionalizarlos, se diseñó una ficha técnica por piloto. Esta tiene como objetivo explicar de forma clara, sencilla y en un solo lugar, el cómo de las acciones requeridas para la implementación y valoración de los pilotos, inspirados en las recomendaciones de Sanabria *et al.* (2015). La estructura de la ficha busca ser simple y amigable para el usuario, tal y como se explica en la figura 5.

El kit de las seis fichas técnicas que orientaron los pilotos se puede consultar en el anexo 2 del Documento de lecciones aprendidas del proyecto. Este se constituye en un referente clave para el implementador en tanto ofrece información completa de qué persigue la intervención, los pasos para su despliegue, qué productos y resultados se esperan y cómo medirlos.

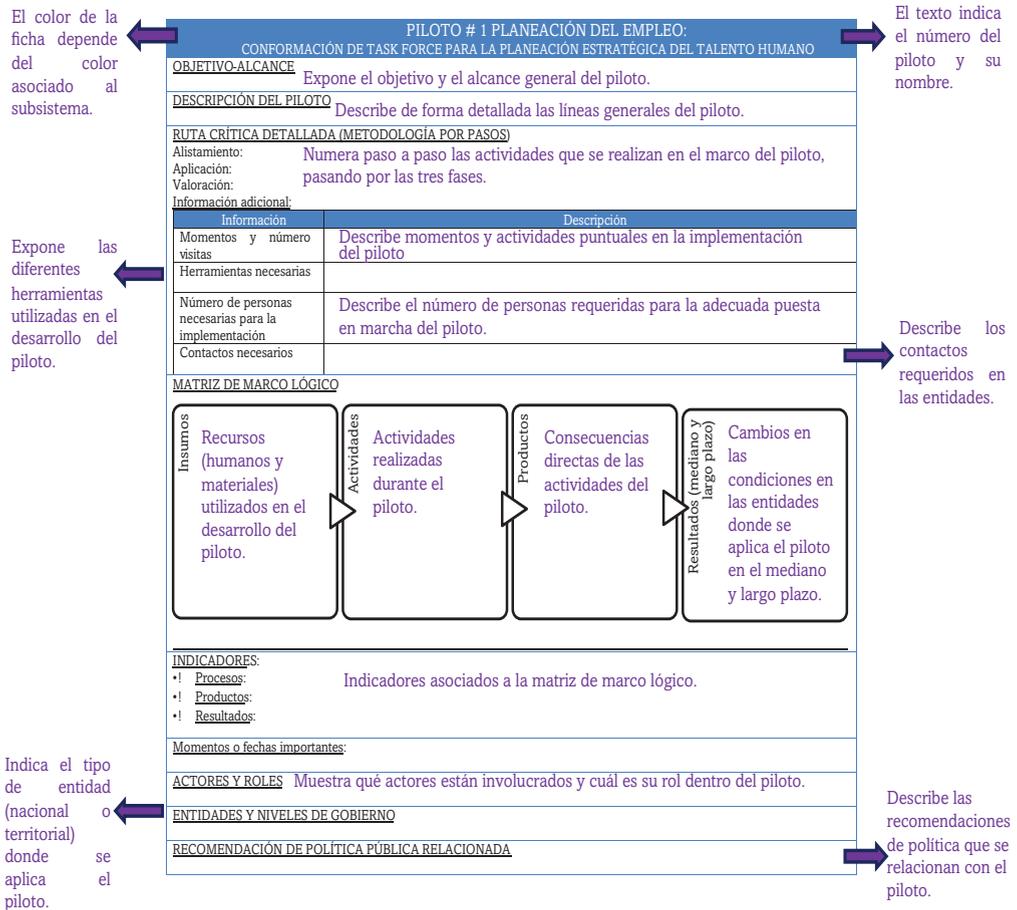


Figura 5. Ficha técnica de los pilotos

Fuente: elaboración propia

## B. La caja de herramientas

Los lineamientos y la caja de herramientas<sup>2</sup> de cada piloto representan el corazón de la propuesta metodológica en tanto contienen de manera didáctica los diferentes ejercicios que motivan e invitan a tener una perspectiva de análisis diferente sobre problemáticas recurrentes en la GTH y en consecuencia, a abordar de manera creativa sus posibles soluciones. En la tabla 1 se relaciona por cada piloto la caja de herramientas construida y en el anexo 4 del Documento de lecciones aprendidas del proyecto se puede consultar en detalle.

2 Caja de herramientas es un tipo de material pedagógico que busca dar insumos, a través de una guía reflexivo-práctica, para que se lleven a cabo debates, análisis y generación de estrategias entre los usuarios y las entidades intervenidas. (Gobierno de Chile, página web: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/sitio-2010-2014/caja-de-herramientas/index.html>).

Tabla 1. Caja de herramientas de los pilotos

Piloto	Caja de herramientas
Conformación de <i>task force</i> para la planeación estratégica del talento humano.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudio de caso.</li> <li>• Claves para potenciar el proceso de planeación del recurso humano.</li> <li>• Instructivo para herramienta de BPM de planeación del empleo.</li> </ul>
Proceso de ingreso meritocrático para servidores en condición de provisionalidad y de libre nombramiento y remoción.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directrices para la vinculación por competencias de servidores en condiciones de provisionalidad y libre nombramiento y remoción.</li> <li>• Formato del perfil del cargo por competencias.</li> <li>• Instrumento para la identificación de brechas en competencias de servidores.</li> </ul>
Estrategia de mejoramiento del clima organizacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Herramientas de psicología positiva como puntos clave para intervenciones: gratitud, caja de sugerencias, orden del elefante, positividad, rotación, el mejor reflejo de usted y sacar a pasear las reuniones.</li> <li>• Dos mundos, una entidad, varias historias: caricaturas.</li> </ul>
Estrategia de sensibilización a evaluadores y evaluados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudio de caso.</li> <li>• Claves para optimizar los procesos de evaluación (evaluación del desempeño, acuerdos de gestión).</li> <li>• Lectura "Metodología de retroalimentación".</li> <li>• Formato de retroalimentación efectiva.</li> </ul>
Estrategia para fortalecer la gestión del Plan Institucional de Capacitación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Roles de los gerentes públicos.</li> <li>• Lineamientos de gestión del PIC de acuerdo con el ciclo PHVA.</li> <li>• Formato de autoevaluación del PIC en las entidades.</li> </ul>
<i>Ranking</i> de entidades públicas en la gestión del talento humano.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulario de valoración de la gestión del talento humano.</li> <li>• Metodología consolidada para la medición del <i>ranking</i>.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

El segundo paso en la ruta responde a un proceso vital referido a la alineación y apropiación por parte del equipo encargado de la ejecución de los pilotos, tanto de la propuesta metodológica, como de la caracterización del contexto institucional y de la GTH de las entidades participantes en los pilotos. Para ello se definieron los roles en la intervención según las competencias de cada integrante de dicho equipo, se afinó conjuntamente el diseño de las presentaciones, se unificaron criterios y se precisaron las instrucciones del paso a paso de las sesiones de campo con las entidades, haciendo uso de las herramientas definidas.

El tercer paso de la ruta corresponde a la realización de la primera sesión de trabajo de campo con las diferentes entidades. La llegada coordinada de los actores del sector de la Función Pública producto del diseño coordinado, siguió marcando la diferencia puesto que, como lo manifestaron las mismas entidades, esta práctica no es usual y por el contrario el despliegue desarticulado les ha generado desgaste en su gestión. Estos elementos, que van marcando diferencias en el diseño de las intervenciones y su puesta en marcha, se recogieron como parte de las lecciones aprendidas. Antes de iniciar la sesión de trabajo de campo se aplicó el instrumento de valoración inicial; en seguida se analizaron los lineamientos y la caja de herramientas según cada caso y se avanzó en su operacionalización. Producto del ejercicio de exposición a otras formas de abordar cambios, cada entidad

según su propio proceso de gestión en GTH asociado al piloto, definió qué herramientas aplicar y se acordaron las mejoras a probar.

El cuarto paso de la ruta se relaciona con el monitoreo de los avances en la aplicación de mejoras, acción que varió según la dinámica de cada entidad, por tanto se realizó virtualmente y a través de visitas en algunos casos. Adelantar esta acción en distintos momentos es fundamental para que no se pierda el ritmo del proceso y se mantenga el foco sobre los resultados. Finalmente, el último paso de la ruta es llevar a cabo un grupo focal en campo; se inicia con la presentación de los resultados de la aplicación de mejoras en cada entidad y a partir de ello, con base en unas preguntas orientadas a precisar las lecciones aprendidas, en una puesta en común se recogen las diferentes posturas de los servidores públicos. Para el cierre de la sesión, los participantes diligenciaron dos instrumentos, uno que indaga sobre la efectividad del piloto y otro que evalúa el desempeño del equipo encargado de la intervención.

### **III. Análisis de resultados desde la perspectiva de los participantes en los pilotos**

Tal y como se señaló, en el primer paso de la ruta metodológica se diseñaron instrumentos para valorar el estado inicial de algunos aspectos clave de cada piloto; los resultados de estas valoraciones se presentan en la primera parte de la presente sección y sirvieron para contextualizar las intervenciones. La segunda parte da cuenta de los resultados de la valoración de efectividad de los pilotos y, en la tercera, se relacionan los resultados del piloto del *ranking* en términos de la gestión del talento humano.

#### **A. Valoración inicial de los pilotos**

En el piloto *Conformación del task force para la planeación estratégica del talento humano* la valoración inicial fue diligenciada por 62 servidores de cuatro entidades; dos del nivel nacional y dos del nivel territorial. Cuando se cuestiona por la alineación de la planeación del empleo con los objetivos estratégicos de la entidad se tiene la frecuencia más alta de respuestas, entre las calificaciones 3, 4 y 5<sup>[3]</sup> (78 %), indicando que si bien de alguna manera sugieren una alineación, puede que esta sea muy instrumental y requiera una mayor sensibilización para que se dé de manera sistemática.

Respecto del SIGEP, se muestra una concentración del 41 % en la calificación 5, lo que implica un uso instrumental significativo de este, no obstante, el 50 % de los servidores seleccionaron una calificación menor en la escala (entre 1 y 4), que puede sugerir fallas en el cargue de la información o en el uso efectivo del sistema. Se muestra una menor frecuencia en las respuestas a favor de la celebración de reuniones entre interdependencias

3 Cada pregunta se presenta en una escala de uno a seis, donde seis significa que el servidor percibe que la afirmación es realmente cercana a lo que está siendo implementado en la entidad y uno cuando percibe que la afirmación está completamente alejada de lo que sucede en su entidad. Esto aplica para todos los pilotos y las respuestas se muestran en porcentaje.

en la entidad, los grupos que se reúnen no son interdisciplinarios o se quedan actores con insumos clave por fuera de estas.

Al inicio del piloto *Proceso meritocrático para servidores en condición de provisionalidad y de libre nombramiento y remoción* en las entidades intervenidas, se indagó a quince servidores de dos entidades del nivel nacional, de los cuales el 86 % indica que en su organización hay un proceso de elaboración de perfiles de cargos acorde a un modelo de competencias (con una calificación de 6). Así mismo, la totalidad de los servidores percibe que su entidad realiza una valoración adecuada de las competencias de los candidatos a cargos en condición de provisionalidad y libre nombramiento y remoción (calificación 5 y 6). Se pudo precisar que ninguna de las dos entidades intervenidas realiza un proceso sistemático y periódico de actualización de los manuales de funciones y valoración de las brechas en competencias de los candidatos vinculados a la entidad.

La valoración inicial del piloto *Estrategia de mejoramiento del clima organizacional* indagó a 55 servidores de 22 entidades, aun cuando la percepción positiva (calificaciones 4, 5 y 6) respecto a que los directivos lideren los cambios en el clima organizacional es igual a la negativa (calificaciones 1, 2, 3) (50 %), el 21 % de los encuestados consideran que los directivos no lideran (en lo absoluto) este proceso (calificación de 1). Esta situación podría verse reflejada en el hecho de que el 53 % de los encuestados cree que en su entidad el clima no ha mejorado (calificaciones 4, 5 y 6). Lo anterior contrasta la percepción (52 %) de que los resultados de las mediciones del clima sí se usan para mejorar las estrategias (calificaciones 4, 5 y 6), y el 82 % de los encuestados considera que su entidad es un buen lugar para trabajar (calificaciones 4, 5 y 6). Este comportamiento aparentemente contradictorio podría estar reflejando falta de información y comunicación acerca de las actividades de las entidades (al consultar algunas preguntas abiertas) y qué se requiere como estrategias de mejoramiento alineadas a las mediciones de clima.

Con respecto al piloto que busca crear una *estrategia de sensibilización a evaluadores y evaluados sobre la evaluación del desempeño*, en las respuestas de los 49 asistentes de las seis entidades se encuentra que la mayor cantidad considera que la dirección toma las evaluaciones como una herramienta estratégica de su gestión. A pesar de lo anterior, más del 19 % estima que esta no es una práctica que se dé en sus entidades (calificación 1). Por otro lado, el 61 % considera que estos instrumentos no son tomados como insumo para las evaluaciones institucionales (calificaciones 1, 2 y 3) y respecto a la alineación existente entre los objetivos de la entidad y los compromisos establecidos, casi el 49 % está entre las calificaciones 2 y 3. Una situación similar se encuentra sobre los procesos de retroalimentación, pero una vez más la mayor cantidad de respuestas se ubican en las opciones 2 y 3, con un 51 % del total.

Lo anterior muestra que aun cuando hay entidades donde los procesos de valoración del desempeño son estratégicos, son tenidos en cuenta por la dirección y que permiten la alineación entre los individuos y su organización, no todos los casos cumplen con estas características. La tendencia señala que en la mayoría de las respuestas, el mayor porcentaje se encuentra hacia respuestas bajas (calificaciones 1, 2 y 3). Esto da una señal sobre los diferentes estados de desarrollo de este proceso en las entidades y las situaciones tan diversas a las que se enfrentan los formuladores para potenciar la evaluación en las organizaciones implementadoras que sin duda no pueden abordarse de manera estándar.

La valoración inicial del piloto *Estrategia para fortalecer la gestión del PIC* fue respondida por 37 servidores públicos de ocho entidades; la mayoría tiene en promedio una visión positiva de la gestión de la capacitación en las organizaciones, sin embargo, se evidencian falencias en varias etapas del ciclo de gestión. En este sentido, son especialmente relevantes las opiniones negativas con respecto a la asignación de recursos para la capacitación, pues casi un 58 % de los encuestados opina que no son suficientes (calificaciones menores o iguales a 3). Esta percepción es consistente con la visión según la cual la capacitación es tratada dentro de las entidades como un tema operativo, por lo que no es sujeto de una planeación consciente relacionada con los objetivos de la entidad. Esta percepción se deriva de las preguntas 5, 6 y 7, que al indagar sobre el seguimiento, evaluación y efectividad permiten inferir sobre la importancia asignada por las entidades a estos procesos.

## B. Valoración de efectividad de los pilotos

La valoración de la efectividad de los pilotos se realizó, en general, a partir de preguntas asociadas al cumplimiento de los objetivos. Por ejemplo, si la información suministrada fue clara, si las claves presentadas ayudan a mejorar el proceso, si la metodología desarrollada es replicable en la entidad para, a futuro, generar acciones a favor del mejoramiento del respectivo tema del piloto y si se consideran pertinentes las herramientas para hacer mejoras inmediatas en la entidad. En cada piloto se agregó la puntuación recogida por cada una de las preguntas diferenciando por entidades, a partir de los resultados se conformó un solo indicador en el cual se recoge la valoración de la efectividad. En síntesis, los resultados de esta medición se presentan a continuación para ampliar su análisis se sugiere consultar la sección 4, numeral 4.2 del Documento de lecciones aprendidas del proyecto.

El promedio de efectividad del piloto de planeación del empleo es superior a 5<sup>[4]</sup>, sin embargo, se debe resaltar que justamente el puntaje agregado más alto se encontró en la entidad del nivel nacional donde inicialmente se tenían menos avances en el tema. Las dos entidades del nivel territorial se encontraban con mayor apropiación de las claves y las prácticas asociadas al ejercicio del piloto en términos de la planeación estratégica del talento humano, por tanto, es destacable la utilidad percibida en la entidad mencionada con respecto al cumplimiento de los objetivos del piloto, la metodología y las herramientas aplicadas.

En relación con el piloto *Proceso meritocrático para servidores en condición de provisionalidad y de libre nombramiento y remoción*, los participantes perciben que la información suministrada es clara y ayuda a mejorar los procesos de vinculación (promedio 5,2). No obstante, cabe mencionar que el objetivo del piloto se cumple de forma parcial en tanto la implementación integral de las directrices sugeridas requiere de un período de tiempo más extenso, así como la coincidencia con la necesidad de vinculación de funcionarios por parte de la entidad.

4 Cada pregunta se presenta en una escala de 1 a 6, donde 1 hace referencia a que el servidor no percibió cumplimiento de lo establecido en la afirmación y 6 cuando estaba totalmente de acuerdo con dicha afirmación.

Por otra parte, las dos entidades reconocen el valor agregado de realizar un seguimiento sistemático y periódico a las personas vinculadas a la entidad, ya que esto permite tener certeza sobre la calidad de los procesos de vinculación e identificar las brechas en competencias del personal de la organización. De esta forma, el piloto muestra que a través de pequeñas acciones, las cuales permitan a las entidades participar en algunas etapas de los procesos de selección, se logra una mejor alineación entre el perfil de los candidatos vinculados y las necesidades que tiene la organización, en función de las competencias (tal como se enuncia en las recomendaciones de política asociadas al piloto).

La valoración de la efectividad del piloto Estrategia de mejoramiento del clima organizacional corresponde a 56 servidores de 19 entidades, tanto del orden nacional como territorial y recibió una buena calificación (promedio de 5,4 en una escala de 1 a 6). Los resultados permiten inferir que sí es posible alcanzar mejoras en el clima mediante herramientas concretas de acción que se constituyen en una muestra del tipo de prácticas que pueden desarrollar los implementadores de política para mejorar el clima en las entidades, tal como se propone en las recomendaciones de política asociadas al piloto. Los resultados también dan cuenta de que la metodología desarrollada sí permite sensibilizar a los servidores para que vivenciando los ejercicios y aplicando herramientas para dinamizar mejoras logren afectar una variable estructural como es el clima organizacional de forma sencilla y fácil.

En términos generales se encuentra una valoración positiva sobre la efectividad del piloto de gestión del desempeño. Las calificaciones más bajas corresponden en el agregado a una calificación de 5, en San Andrés se presenta la calificación más alta (5,3). Esta intervención buscaba mostrar actividades puntuales de una recomendación mucho más amplia y enfocada a todos los momentos del proceso de evaluación del desempeño. Por esta razón, es clave identificar que diferentes esquemas de acercamiento a las entidades con herramientas basadas en *coaching* son una estrategia considerada pertinente y da información valiosa sobre cómo diseñar la estrategia de sensibilización definitiva. A partir de lo anterior se tiene evidencia sobre cómo adelantar los procesos de capacitación y formación con las entidades, enfocar los acompañamientos y exponer temas como las evaluaciones del desempeño para relevar su valor como proceso estratégico de la GTH.

Finalmente, el piloto asociado a la gestión del PIC fue efectivo: siendo su calificación promedio de 5,3, estaba dirigido a mejorar la apropiación por parte de las entidades del modelo tipo de PIC (véase la recomendación de política 42 del capítulo 7 de este libro). La efectividad de esta intervención sugiere que es importante que el DAFP refuerce las capacitaciones y el acompañamiento contextualizado a la realidad de las organizaciones públicas para implementar sus guías, asuntos que se retomarán en las lecciones aprendidas.

La valoración de la efectividad de los pilotos adicionalmente midió una pregunta abierta: ¿qué retos se encontraron al adoptar la metodología? A continuación se presenta la nube de palabras asociada a esta pregunta, la cual es una representación visual de la totalidad de palabras que los servidores escribieron para dar respuesta al interrogante planteado. De esta manera, a través de un *software* de análisis cualitativo (NVivo) se cuentan las palabras y se plasman en una nube, donde el tamaño relativo de las palabras da cuenta del número de veces que fue escrita y, entre más grande sea la palabra respecto a las demás, indica que tuvo una mayor importancia (es más coincidente) debido a que fue usada de forma más frecuente por los participantes.



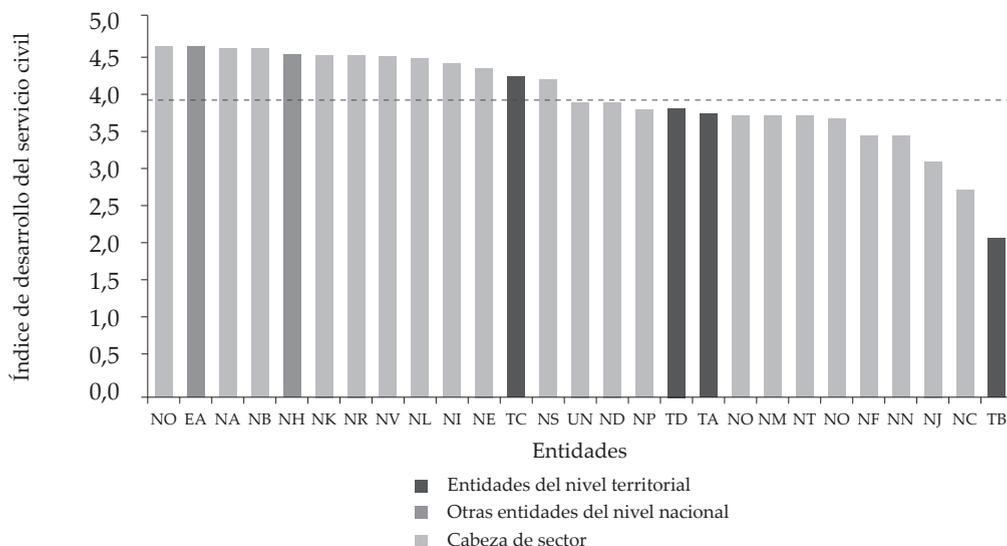


Figura 7. Distribución de las entidades según el índice de desarrollo del servicio civil

Fuente: elaboración propia con base en la metodología del BID

Haciendo un análisis general a partir de los diferentes componentes que conforman este índice, se evidenció que todas las entidades de los dos niveles (territorial y nacional), presentan un grado importante de avance en los elementos clave del índice de capacidad integradora como instrumentos y herramientas que facilitan o permiten una comunicación asertiva entre servidores. De igual manera, este resultado del índice sugiere que hay una mejor percepción de los servidores frente a las entidades donde laboran. El análisis a profundidad de los resultados se puede examinar en la sección 4 numeral 4.3 del Documento de lecciones aprendidas del proyecto.

Respecto a los índices de calidad del servicio civil, a continuación se presenta de forma desagregada el promedio de cada uno, calculado como un promedio simple del índice de cada una de las entidades. De esta forma, la figura 8 permite tener una visión general de los resultados que arrojó el ejercicio del *ranking* frente a la GTH para 23 entidades nacionales; muestra en qué aspectos, estas se encuentran mejor y en cuáles tienen oportunidades de mejora. Los colores se pensaron como un semáforo siendo el verde el índice con el promedio más alto y el rojo el del promedio más bajo. Igualmente, el tamaño de los rectángulos da la noción de qué tan grande es el índice en la escala de 0 a 5.

La figura muestra que el índice de capacidad integradora (que da cuenta del clima organizacional) es el aspecto más fuerte de las entidades analizadas. Esto se deriva de las diferentes buenas prácticas de bienestar que se implementan; lo anterior sugiere que, a partir de las preguntas que conforman el índice, existe una cultura de diálogo y concertación en estas organizaciones. No obstante, ya sea por percepciones de inequidad o diferencias generacionales, también vale señalar que algunas entidades encuentran conflictividad excesiva en las interrelaciones de sus equipos de trabajo.

<p>Capacidad integradora</p> <p>4,32</p>	<p>Consistencia estructural</p> <p>4,17</p>	<p>Capacidad funcional</p> <p>3,78</p>
<p>Mérito</p> <p>4,25</p>	<p>Eficiencia-optimización de recursos</p> <p>3,50</p>	

**Figura 8.** Índices de calidad del servicio civil

Índice de desarrollo del servicio civil (agregado nivel nacional): 4

Fuente: elaboración propia a partir de la metodología BID

En contraste, el índice de eficiencia/optimización de recursos que indaga sobre los aspectos de la inversión en talento humano y su alineación con la situación económica del país, es el más bajo. Un primer elemento que se evidenció durante las entrevistas fue que todas las entidades reportaron tener un déficit de personal notificado en la baja calificación de la primera afirmación del índice<sup>5</sup>; aun cuando estas presentaban planes de reestructuración, después de examinado era rechazado por las entidades formuladoras de política. Esto se sumaba al inconformismo frente a la remuneración, donde paradójicamente todas las entidades reportaron tener unos grados salariales bajos respecto a las otras y muy por debajo de lo que el mercado laboral evidencia.

Los tres índices intermedios presentan puntos de mejora de orden general, el mérito muestra un buen promedio explicado especialmente por los principios meritocráticos de la carrera administrativa que tienden a hacerla impermeable al clientelismo. Por el lado de la consistencia estructural, que da luces sobre el grado de solidez e integración sistémica de la GTH frente a los objetivos de la entidad, se encuentran buenas valoraciones en promedio. No obstante, la relación entre la Comisión Nacional del Servicio Civil y las entidades participantes en el piloto hace que el índice decaiga, puesto que es visto como un organismo distante en la ejecución de objetivos comunes y se percibe con un rol de garante de la carrera administrativa, aun cuando se pone en duda su capacidad operativa. Por último, la parte funcional que indaga sobre la capacidad de la entidad para influir positivamente en el comportamiento de los servidores públicos, muestra grandes retos en

<sup>5</sup> La afirmación es “en mi entidad no existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos”. Esta afirmación se encuentra en el formulario que se utilizó en el piloto.

la implicación de los directivos con sus equipos y la capacidad para atraer y en especial retener el talento en las entidades aquí representadas.

#### **IV. La encuesta: una visión de contexto para los pilotos**

Dentro del marco del proyecto se aplicó una encuesta en donde se indaga sobre los principales aspectos de la gestión del talento humano, en una muestra de entidades públicas para contar con elementos que enriquezcan el análisis del contexto de la GTH y a su vez permitan direccionar algunos de los ejercicios previstos en las intervenciones. Esta encuesta se realizó en dos rondas, presentó un diseño de muestra caminante, es decir, el muestreo de la segunda ronda se compuso de servidores que habían participado en la primera ronda y de servidores que no.

##### **A. Caracterización de la muestra**

La encuesta tiene en total 4505 observaciones, distribuidas con 2500 en la primera ronda y 2005 en la segunda. La muestra incluyó entidades públicas del nivel nacional y territorial y se llevó a cabo principalmente en Bogotá (2054), sin embargo, se observa que casi la mitad de las observaciones provinieron de entidades públicas territoriales, se destaca la participación de ciudades como Cali, Barranquilla y Medellín. No obstante, se incluyeron también entidades públicas de municipios como Popayán, Quibdó y San Andrés, con el fin de acercarse también a las realidades de la GTH en estos lugares.

Por otro lado, respecto a la distribución de los servidores encuestados por niveles, en la organización se encuentra que la mayoría (casi un 50 %) se halla en el técnico profesional, mientras que aproximadamente un 25 % tienen cargos asistenciales y una minoría está en cargos directivos y asesores. Predominan los empleados de carrera, pero con una fuerte participación de los empleados provisionales y una minoría significativa está vinculada como empleados de libre nombramiento y remoción y trabajadores oficiales.

La educación de los servidores encuestados revela altos niveles de formación y capital humano presentes en el empleo público, casi la mitad cuenta con títulos de posgrado, mientras que otra fracción significativa cuenta con títulos universitarios. La fuerza laboral encuestada muestra una distribución de edad con tendencia hacia los trabajadores mayores, teniendo casi dos tercios de la muestra más de cuarenta años y un tercio más de cincuenta años. Se observa un grupo importante de servidores con más de dieciséis años de experiencia, lo que apunta a una posible baja movilidad entre sectores. Respecto a la distribución por género existe una mayoría de mujeres en los servidores encuestados (52 %), esta característica de los datos es consistente con otros estudios del sector público y la composición demográfica del país.

## B. Evolución de aspectos clave de los subsistemas del modelo propuesto por Sanabria *et al.* (2015)

Los resultados de la encuesta permitieron contextualizar la situación de las entidades participantes en los pilotos. A continuación se presenta la evolución entre las dos rondas seleccionando preguntas representativas asociadas a cada subsistema del modelo; de forma general, se encuentra un aumento en los resultados estudiados entre las dos mediciones. Dentro de las posibles causas están la inclusión de servidores diferentes debido al diseño muestral de la encuesta, avances en el ciclo de gestión, la implementación de políticas de mejoramiento de la GTH o posibles efectos positivos en un subconjunto de entidades derivados de los pilotos adelantados por el proyecto. A pesar de lo anterior, debido a la construcción de los instrumentos de medición y los tiempos de intervención no es posible atribuir una sola causa a los cambios señalados.

Con el fin de medir la alineación entre las características del talento humano de la entidad y sus necesidades, se incluyó la pregunta ¿en mi entidad, la planeación del empleo está atada al plan estratégico organizacional?, la cual tiene una escala de 1 para el total desacuerdo con la afirmación y 6 de total acuerdo. En esta pregunta, se cuenta con un resultado promedio de 4,45<sup>[6]</sup> y un máximo de 6, pero con fuerte presencia de diferencias entre ciudades que van desde 3,62 a 5,53, lo que implica que la práctica mencionada varía entre un término medio de desacuerdo y un casi total acuerdo en que sí se aplica. Adicionalmente, se presenta un ligero aumento en el tiempo, este cambio puede responder a las dinámicas de las entidades propias del fin de año, en donde los procesos de planeación y sus resultados pueden tomar un papel relevante en el accionar público. A pesar de esto, las diferencias presentes entre las entidades y la existencia de calificaciones orientadas a la no presencia de esta práctica, indicarían la necesidad de fortalecer los procesos de planeación.

El piloto del subsistema de gestión del empleo buscó introducir mecanismos de selección meritocrática de candidatos en cargos que usualmente no lo requieren; la pregunta utilizada fue ¿en mi entidad, los perfiles de idoneidad de los ocupantes de los puestos van más allá de los títulos académicos y de los méritos formales, identificando habilidades y competencias claves para el empleo? Los resultados tienen una media alrededor de 3,85; se presenta un comportamiento similar a lo largo de las ciudades y entre las dos rondas de la encuesta<sup>7</sup>. Lo anterior es consistente con los plazos de los procesos de reclutamiento y selección que por su naturaleza no presentan mayores cambios en un período tan corto. El ingreso meritocrático es definitivo para fortalecer la sensación de equidad y justicia, se trata de reforzar los procesos más allá de las formalidades y que efectivamente den como resultado la selección de personas con competencias que aporten al sector público.

Como una medida que informa sobre el clima es fundamental identificar la percepción de los servidores sobre la afirmación: “Yo recomiendo a mi entidad como un buen lugar

6 La pregunta seleccionada presenta una escala de calificación que va de 1 a 6. En esta el 1 representa que la persona encuestada está en total desacuerdo con la afirmación brindada y 6 que se encuentra en total acuerdo.

7 Esta afirmación se sustenta en pruebas estadísticas, realizándose una prueba t (Student) de diferencia de medias.

para trabajar”, esta presenta los mejores resultados en todas las entidades, con 5 como calificación promedio, sin embargo, existe una gran heterogeneidad y presenta estabilidad entre las dos mediciones de la encuesta<sup>8</sup>. Esto es consistente con los determinantes del clima organizacional, en tanto es una variable compleja de la gestión de personas cuyo cambio toma tiempo. En términos generales, se observa que los servidores recomiendan en alto grado a su entidad para trabajar. Este aspecto es fundamental para comprender actitudes como la motivación al trabajo y al servicio público.

El piloto del subsistema de gestión del desempeño se orientó en la construcción de una estrategia de sensibilización a los responsables de las evaluaciones, la pregunta formulada fue ¿considera que su evaluación de desempeño más reciente le permitió establecer acciones de mejora para ser calificado en un nivel de desempeño diferente? El comportamiento entre ciudades es similar y se encuentra en una calificación de 4,3 en promedio en una escala de 1 a 6. Adicionalmente, se presenta una marcada mejora en este indicador entre las dos rondas de la encuesta, aunque no es posible atribuirla a la intervención del piloto<sup>9</sup>. Sin embargo, el aumento es consistente con los plazos de la gestión de la evaluación, pues al realizarse la encuesta con posterioridad a los procesos de evaluación de agosto aumenta la prominencia de este tema en la agenda pública. En general, se encuentra que los encuestados consideran que las evaluaciones les dieron insumos para mejorar su desempeño.

La pregunta formulada como medida asociada al subsistema de gestión del desarrollo fue ¿en mi entidad, la inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y prioridades estratégicas? Los resultados presentan una media relativamente alta de 4,2, en una escala de 1 a 6 aunque con una varianza significativa. Adicionalmente, presenta una marcada alza entre las dos rondas de la encuesta, aunque no es posible atribuirla directamente a los efectos del piloto<sup>10</sup>; al realizarse la encuesta en la etapa de implementación de las políticas de capacitación es poco probable observar un cambio sobre factores estructurales. Existe diversidad en la manera como las entidades perciben la inversión en formación, esta práctica no siempre está basada en planes con diagnóstico y que prioricen las necesidades como se muestra en la dispersión de los resultados obtenidos, que van desde calificaciones de 3,36 hasta 5,73 en una escala de 1 a 6. Este nivel de variación es un aspecto que necesita contar con alineación de las estrategias, recursos y necesidades de la entidad y muestra la urgencia de fortalecer este aspecto dentro de la GETH.

8 Esta afirmación se sustenta en pruebas estadísticas, realizándose una prueba t (Student) de diferencia de medias.

9 Esta afirmación se sustenta en pruebas estadísticas, realizándose una prueba t (Student) de diferencia de medias. Adicionalmente, debido a la variación en el tiempo, se realizó un estimador de diferencias en diferencias, el cual no halló efectos atribuibles a la intervención.

10 Esta afirmación se sustenta en pruebas estadísticas, realizándose una prueba t (Student) de diferencia de medias. Adicionalmente, debido a la variación en el tiempo, se realizó un estimador de diferencias en diferencias, el cual no halló efectos atribuibles a la intervención.

## V. Lecciones aprendidas

A partir de los seis pilotos realizados, ¿cuáles son las claves para aplicar lineamientos e instrumentos que contribuyan a fortalecer procesos estratégicos de la GTH? Con esta pregunta orientadora se recogieron lecciones aprendidas, a partir de cuatro perspectivas que se complementan y refuerzan mutuamente y se sintetizan en la siguiente figura.

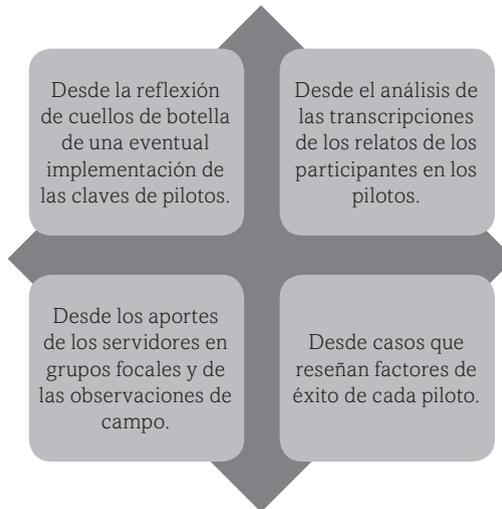


Figura 9. Perspectivas de análisis de las lecciones aprendidas

Fuente: elaboración propia

### A. Lecciones desde una reflexión de los participantes en los pilotos. Involucramiento de los actores con el cambio: determinante para que las cosas pasen

Esta afirmación recoge una lección que se confirma a lo largo de la sección y es producto de la primera perspectiva que retoma la valoración de la efectividad de los pilotos, en donde adicionalmente se midió la pregunta ¿dónde se encuentran los cuellos de botella al implementar las claves sugeridas en los pilotos? A continuación se presenta la nube de palabras asociada a esta pregunta.

De acuerdo con la figura 10, los servidores públicos manifiestan que los principales cuellos de botella radican esencialmente en la resistencia al cambio, la falta de tiempo y la falta de compromiso. En esta medida, el personal directivo aparece como el principal actor asociado a estas situaciones resaltando, en ocasiones, su falta de disposición a participar en el desarrollo de las actividades propuestas, mientras que el factor *tiempo* puede deberse al estrecho margen que se tuvo para el desarrollo de los pilotos. Teniendo en cuenta que las herramientas propuestas en los pilotos se orientan a favorecer la comunicación y el *coaching*, el poco grado de involucramiento por parte del nivel directivo resulta





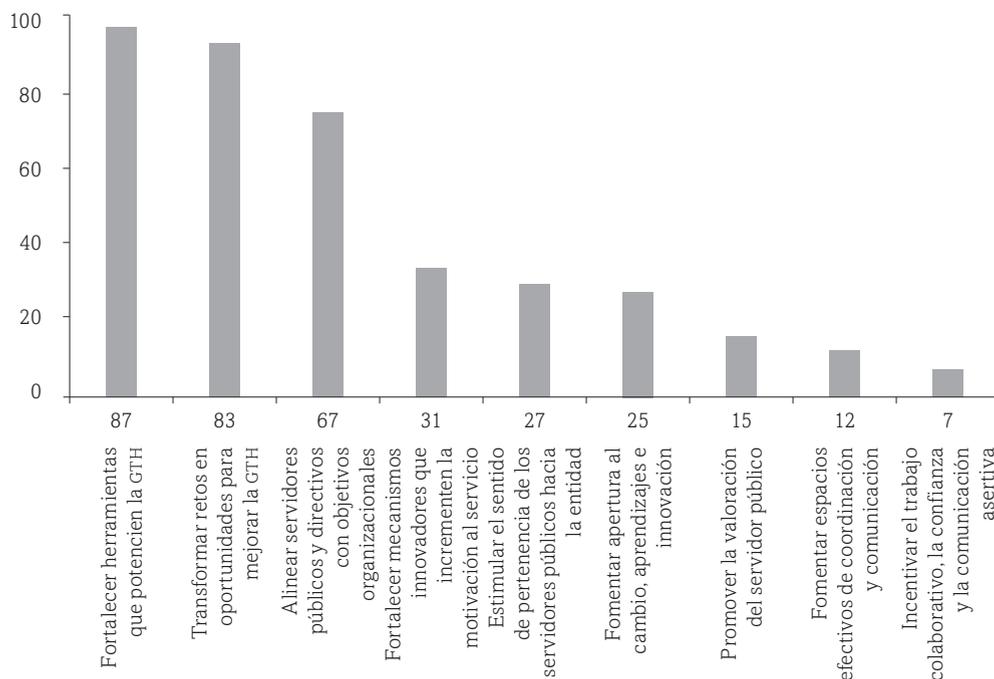


Figura 12. Nivel de coincidencia entre las frases y párrafos destacados en las transcripciones de los pilotos y categorías inductivas de lecciones

Fuente: elaboración propia

Tal y como se muestra en la figura 12 se encuentra entonces que 87 frases o párrafos están asociados a *fortalecer herramientas que potencien la GTH*, lo cual es particularmente coherente con la premisa que ha resaltado el equipo investigador de enfocarse en una política pública basada en evidencia (Sanabria *et al.*, 2015) y con el hecho de hacer uso de herramientas tecnológicas para los diferentes procesos de Gestión Pública (Sanabria, Plisoff, Gomes, 2014), además de la implementación de buenas prácticas en GTH para mejorar el desempeño tanto individual como organizacional de los servidores (Sanabria *et al.*, 2015). Se resaltó, por ejemplo, que aquellas entidades donde el sistema integrado de gestión de la calidad es la columna vertebral de la gestión pública y la GTH ocupa un lugar estratégico en este engranaje, la alineación y apropiación alrededor de la estrategia organizacional aseguran su adecuada implementación y evaluación para retroalimentar ciclos virtuosos de gestión.

La segunda lección más destacada fue *transformar retos en oportunidades para mejorar la GTH* (83). Allí se resaltan los grandes desafíos que tienen las entidades tanto rectoras de la política de empleo público como las organizaciones mismas al iniciar un proceso de transformación que convierta los retos en oportunidades y propicien un cambio efectivo. Esto es coherente con prácticas resaltadas en Sanabria *et al.* (2015) como la movilidad y el reconocimiento que involucran acciones como mejorar la gestión del empleo en las entidades públicas y fortalecer el ciclo de vida del servidor público en ellas.

La tercera lección más destacada hace referencia a *alinear servidores públicos y directivos con objetivos organizacionales* (67), reflejan la necesidad manifiesta de generar mayor coordinación entre los servidores y sus directivos, así como mayor coherencia entre los valores de estos con los objetivos de la entidad. Las cuatro lecciones subsiguientes<sup>11</sup>, (98 frases o párrafos), indican lecciones orientadas a la necesidad de emprender acciones encaminadas a incrementar la motivación de los servidores públicos a través de prácticas como programas de rotación horizontal, pagos variables e incentivos monetarios. De igual manera, todos estos procesos deben estar acompañados de prácticas que generen apertura al cambio y fomenten nuevos aprendizajes dentro de la organización.

En relación con las últimas dos lecciones, *fomentar espacios efectivos de comunicación y coordinación* e *incentivar el trabajo colaborativo, la confianza y la comunicación asertiva*, se alude a que un aspecto clave a mejorar en las prácticas de GTH atraviesa los procesos de comunicación. Esto puede deberse a que, en muchas ocasiones, como lo muestra el análisis de las discusiones, el fracaso de nuevas estrategias es producto de la desconfianza de los servidores con respecto a sus promotores (p. ej. altas directivas) o los malentendidos que se pueden llegar a generar en el momento de su implementación. Por otra parte, es muy importante que estas prácticas de generación de confianza consigan mejorar el trabajo colaborativo de los servidores.

### C. Lecciones desde los aportes en grupos focales y la observación de campo

Las lecciones que se relacionan a continuación, como se mencionó en el inicio de esta sección, corresponden al análisis de los aportes y revelaciones de los servidores de las entidades participantes durante los grupos focales realizados al cierre de las intervenciones, y de las observaciones de campo de cada investigador cuya información se clasificó para facilitar dicho análisis.

#### *1. ¡Los pequeños cambios pueden ser la razón del éxito! Abordar mejoras de forma diferente*

Con esta frase se puede recoger un conjunto de lecciones asociadas, en primera instancia, al uso de una caja de herramientas con ejercicios ágiles, amigables y con tips sencillos que invitan a hacer cambios puntuales en aspectos clave de los procesos de GTH. Ejemplo de ello es el estudio de caso preparado frente a la evaluación del desempeño. En este se problematizó una situación alrededor de la evaluación, permitiendo evidenciar que debe concebirse como un proceso estratégico y no como un simple instrumento, logrando sacar de la discusión su instrumentalización. Tal y como lo manifestaron unos participantes del grupo focal en Bogotá: “no se ha vendido de la mejor manera el formato de evaluación del desempeño. O lo que decían, de pronto ese instrumento de evaluación no lo ven que sirva para algo”. Pero también la clave está en que la metodología diseñada se centró en el *hacer*:

11 Fortalecer mecanismos innovadores que incrementen la motivación al servicio, estimular el sentido de pertenencia de los servidores públicos hacia la entidad, fomentar apertura al cambio, aprendizajes e innovación y promover la valoración del servidor público.

“se vivenciaron cambios importantes a partir de pequeñas modificaciones en la forma como se aproxima uno a los procesos”. En otras palabras, que la metodología enganche a la gente para que logre interiorizar los cambios: “realmente todas las alternativas que se proponen nos retan a la imaginación. O sea, es un tema de actitud más que de recursos”.

Otra lección fundamental es que las intervenciones propicien el trabajo colaborativo entre equipos, es decir, que haya una fuerte alineación alrededor de lo que se busca y una apropiación de los contenidos técnicos para sacar adelante las mejoras. Así, los participantes destacaron que “el taller fue un punto de encuentro para que las entidades expresaran sus iniciativas de mejoramiento del clima y cultura organizacional, ayudando a crear una comunidad de aprendizaje”. Igualmente, una lección de especial relevancia es que a lo largo de las intervenciones se realicen sesiones de retroalimentación para ver cosas nuevas, tomar correctivos, cualificar la comunicación y eliminar los elementos que cargan negativamente la interacción entre las personas. Bien lo afirmaban los participantes del grupo focal en Quibdó: “La ventaja de los talleres es que no sean únicamente para el evaluador, sino también para el evaluado. Porque en ese momento al retroalimentarnos mutuamente, uno se da cuenta [de] que su evaluador no lo hace como debe y que yo también puedo mejorar”.

Este conjunto de lecciones llevan a su vez a otra lección de gran trascendencia y es la necesidad de eliminar la distancia entre el formulador y el implementador de la política. El trabajo interinstitucional desarrollado enseñó de manera contundente que, primero, actuar coordinadamente, complementar y potenciar las acciones a la hora de transmitir la política son apuestas ganadoras. Segundo, que los rectores de la política deben observar la gradualidad en la implementación; el formulador debe apropiarse de las dinámicas institucionales y hacer una lectura en contexto que haga pertinente su accionar. Tercero, que no existen fórmulas para replicar, existen retos con un énfasis en desarrollar metodologías que faciliten la apropiación de los aspectos técnicos, inviten al hacer y promuevan el cambio organizacional en GTH, lo que les exige a los equipos un entrenamiento como facilitadores de procesos.

## *2. Transformar prácticas*

Otro conjunto de lecciones está asociado a cómo la aplicación de algunos de los ejercicios propuestos en las intervenciones puede propiciar la transformación de prácticas en GTH. Se reafirma que la planeación sistemática del recurso humano en función de la estrategia de la entidad es el corazón del proceso de GETH y su incorporación en la dinámica institucional es un factor definitivo que ayuda a romper con la politiquería, toda vez que la observancia de las reglas de juego y de los requisitos técnicos de ingreso a la organización en función del mérito contrarresta la intermediación de los políticos.

En otro sentido, dada la naturaleza de las intervenciones propuestas en los pilotos los ejercicios sugeridos se orientaron a generar la necesidad de que diferentes grupos de trabajo se reunieran para alcanzar ciertos objetivos, lo cual es propio de una adecuada gestión de las personas, pero paradójicamente no es la práctica general. Así, se logró reunir en un mismo espacio a servidores y directivos con agendas y labores complementarias que de otra manera no hubiese sido posible. Esta práctica es muy significativa a la hora de transformar la GTH en un asunto estratégico del día a día de las entidades. Ligado a lo

anterior, las intervenciones permitieron a su vez que se abordaran temas que no se habían considerado, tal y como lo señalaron en Floridablanca: “Lo nuevo para nosotros este mes fue la revisión minuciosa del PIC, esto no se había hecho antes”.

Otra práctica más de orden actitudinal, pero definitiva para transformar la GTH, está asociada a que los participantes que estuvieron abiertos a los ejercicios facilitaron los aprendizajes colectivos, su actitud y compromiso hicieron la diferencia. Dar un paso más allá también es una lección transformadora, un ejemplo para seguir. A partir de una experiencia aplicada por una entidad territorial, se invitó a otra entidad nacional a preguntarse, después de un riguroso proceso de selección de personal, cuál era la percepción de la persona vinculada y de su jefe inmediato respecto del nivel de ajuste entre su perfil y su cargo; a partir de ello se recogen mejoras que realimentan el proceso de selección para ajustarlo a los requerimientos de la organización y velar por su calidad.

Por otro lado, buscar nuevas alternativas y ser creativos apoyándose en el uso de las TIC, siempre será un camino para encontrar salidas a las restricciones. Una entidad territorial implementó una escuela de formación virtual para que todo el personal relacionado con su gestión, sin importar la naturaleza de su vinculación y sin costo alguno, accediera a los cursos de capacitación y actualización, incluso aprovechó la experticia de algunos de sus servidores para que asumieran roles como tutores de algunos módulos. Esta alternativa permitió resolver una vieja restricción sobre quiénes son sujetos de capacitación, según el tipo de contratación, en últimas, como los participantes de la entidad mencionada afirmaron: “Vamos más allá de la norma, sin infringirla”.

### *3. Líderes que potencien el talento de sus equipos*

El efectivo liderazgo de la alta dirección para alcanzar una gestión estratégica del talento humano se ha reconocido como un factor de éxito, en especial en este tipo de procesos, pero no se evidencia en los pilotos que sea el común denominador en la dinámica de la GTH en las entidades. De allí la necesidad de hacer un nuevo llamado al papel que deben desempeñar los directivos, evidenciado en todos los pilotos. Un líder, entre otras, es aquel que logra sacar lo mejor de cada persona para ponerlo al servicio de un propósito mayor, en este caso, el desarrollo de los individuos y de la organización. Se trata de que la alta dirección apueste por las capacidades y talentos de sus equipos, que promueva el mejoramiento de sus competencias y que incentive su desempeño, por ello: “El jefe debe fortalecer nuestras capacidades y no hacer borrón y cuenta nueva”, como lo resaltaron varios de los participantes en los pilotos y agregaron: “nada mejor que llegue un Gobernante que crea en su gente”.

En este orden de ideas como parte de las lecciones aprendidas, en los grupos focales aparecieron las siguientes preguntas: ¿cómo se están seleccionando los gerentes públicos y qué tanto la promoción del talento humano es tenido en cuenta en esa selección?, ¿dónde se están formando en GETH? y ¿cómo se refuerzan las habilidades requeridas? Puesto que los participantes hicieron énfasis en la urgencia de reforzar las competencias directivas en los procesos de selección de la alta gerencia, más allá de las pruebas clásicas conocidas se requiere corroborar en campo dichas competencias e identificar oportunamente las brechas para poder cerrarlas en un lapso corto de tiempo.

En síntesis, la respuesta a la pregunta ¿cuáles son las claves para aplicar lineamientos e instrumentos que contribuyan a fortalecer procesos estratégicos de la GTH? se recoge a manera de lecciones aprendidas referidas a:

- Propender por involucrar en los procesos de cambio organizacional a los actores clave y en especial a los directivos de las entidades.
- Fortalecer herramientas que potencien la GTH y mecanismos innovadores que incrementen la motivación.
- Transformar retos en oportunidades para mejorar la GTH.
- Alinear a los servidores y directivos con objetivos organizacionales.
- Estimular el sentido de pertenencia de los servidores hacia su entidad y promover la valoración del servidor público.
- Fomentar la apertura al cambio e incentivar el trabajo colaborativo, la confianza y la comunicación asertiva.
- Promover pequeños cambios en la GTH puede ser la razón del éxito, es decir, se trata de abordar las mejoras de forma diferente: aplicando herramientas con ejercicios ágiles, amigables y con tips sencillos que inviten a cambiar, direccionando las intervenciones para que propicien el trabajo colaborativo, estando dispuesto a dar y recibir retroalimentación para ver cosas nuevas y eliminando la distancia entre el formulador y el implementador de la política.
- Propiciar la transformación de prácticas en GTH relacionadas con fomentar buenas prácticas en planeación del recurso humano lo cual rompe con la politiquería, reunir en un mismo espacio servidores con agendas y labores complementarias, abordar temas que no se han considerado. Tener actitud y compromiso hace la diferencia, dar un paso más allá en los procesos y cultivar la creatividad apoyada en el uso de las TIC.
- Atraer al sector público y formar líderes que potencien el talento de sus equipos.

#### D. Lecciones desde casos que reseñan factores de éxito de cada piloto

Este aparte da cuenta de la cuarta perspectiva de análisis de las lecciones aprendidas reforzando lo presentado hasta este punto, para lo cual el equipo investigador construyó un caso de alguna de las entidades participantes en cada piloto para puntualizar, ampliar, evidenciar y enfatizar los factores de éxito —lecciones— que vale la pena destacar de las intervenciones realizadas; dichos casos se relacionan a continuación y se pueden consultar en la sección 6, numeral 6.4 del Documento de lecciones aprendidas del proyecto.

- Piloto: conformación de *task force* para la planeación estratégica del talento humano. “Un piloto de sorpresas: cuando el compromiso y las ganas generan valor”.
- Piloto: proceso meritocrático para servidores en condición de provisionalidad y de libre nombramiento y remoción. “La retroalimentación es la clave de todo proceso de selección”.
- Piloto: estrategia de mejoramiento del clima organizacional. “Contar con un nivel directivo comprometido es garantía de cambios positivos”.

- Piloto: estrategia de sensibilización a evaluadores y evaluados. “Brindar las herramientas necesarias a la persona apropiada para generar un cambio”.
- Piloto: estrategia para fortalecer la gestión del plan institucional de capacitación (PIC). “De la operación a la estrategia: integración de procesos gracias al liderazgo” y “creatividad, liderazgo y voluntad al servicio de una gestión estratégica”.

## Bibliografía

- ALCALDÍA DE MEDELLÍN. Circular 2484 del 2014 (25 de junio).
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). (2006). *Informe sobre la situación del servicio en América Latina*. Washington: BID.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). (2011). Lecciones aprendidas. División de gestión de conocimiento (KNL/KNM) del Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35818268>.
- CIVIL SERVICES HUMAN RESOURCES (2013). Civil Service Competency Framework 2012 - 2017. Revisado 12 de diciembre del 2015. Recuperado de <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-competency-framework>.
- COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL (CNSC). Acuerdo 137 del 2010 (14 de enero), por el cual se establece el sistema tipo de evaluación del desempeño laboral de los servidores de carrera administrativa y en período de prueba. *Diario Oficial* n.º 47.612.
- CORTÁZAR VELARDE, J. C., LAFUENTE, M. y SANGINÉS, M. (2014). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. Washington: IADB Publications.
- DECRETO 2539 del 2005 (22 de julio), 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. *Diario Oficial* n.º 45.980.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (DAFP). (s. f.). *Guía metodológica para la elaboración de un acuerdo de gestión*. Cartillas de administración pública. Bogotá. Recuperado de [http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrieve\\_publicaciones?no=621](http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrieve_publicaciones?no=621).
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (DAFP). Acuerdo 138 del 2010 por el cual se establecen los criterios técnicos y legales que fundamentan el sistema de evaluación del desempeño laboral de los empleados de carrera y en período de prueba y se determinan los elementos mínimos para el desarrollo de sistemas de evaluación del desempeño laboral propios. *Diario Oficial* n.º 47.612.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (DAFP). (2014). *Guía para establecer o modificar el manual de funciones y de competencias laborales*. Cartillas de administración pública (n.º 17). Bogotá. Recuperado de [http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrieve\\_publicaciones?no=2339](http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrieve_publicaciones?no=2339).
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (DAFP). (2008). *Guía para la formulación de planes institucionales de capacitación (PIC)*. Bogotá. Recuperado de [http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrieve\\_publicaciones?no=1034](http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrieve_publicaciones?no=1034).
- DIRECCIÓN DE EMPLEO PÚBLICO. (2005). Planeación de los recursos humanos: lineamientos de política, estrategias y orientaciones para la implementación. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública.
- GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA. Resolución 59393 del 2012 (4 de septiembre). Medellín.

- GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA. (2015). Protocolo de selección. Secretaría de Gestión y Desarrollo Organizacional-Dirección de Personal. Medellín.
- LEY 909 DEL 2004 (23 de septiembre), por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 45.680.
- LONGO, F. (2002). *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*. Barcelona: Esade. Instituto de Dirección y Gestión Pública.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OECD). (2013). Annex A Human Resource Management in Colombia. En *OECD Colombia: Implementing Good Governance, OECD Public Governance Reviews*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177>.
- PYNES, J. (2009). *Human Resources Management for Public and Nonprofit Organizations, a Strategic Approach* (tercera edición). San Francisco: Jossey-Bass.
- SANABRIA, P. (comp.) (2015). *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- SANABRIA, P., PLISCOFF, C. y GOMES, R. (2014). E-Government Practices in South American Countries: Echoing a Global Trend or Really Improving Governance? The Experiences of Colombia, Chile, and Brazil. En M. Gasco (ed.), *Open Government: Opportunities and Challenges for Public Governance* (pp. 17-36). New York: Springer.
- SANABRIA, P., TELCH, F., RODAS, A., ASTUDILLO, M. y ESTRADA, S. (2015). Lineamientos básicos para una política de gestión del recurso humano para el contexto del sector público colombiano. Para servir mejor al país: ¿cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas? Documentos de trabajo de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, 18. Recuperado de <https://egob.uniandes.edu.co/index.php/es/component/abook/search?category=12&searchCat=1&grid=1&showImg=0&Itemid=552>.
- SUBDIRECCIÓN DE DESARROLLO DE LAS PERSONAS. (2006). Diagnóstico de las unidades de recursos humanos de los servicios públicos. Informe ejecutivo. Santiago de Chile: Dirección Nacional del Servicio Civil.
- UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (Usaid). (2013). Lineamientos para la elaboración de informes sobre lecciones aprendidas y mejores prácticas de ICAA. Recuperado de <http://www.amazonia-andina.org/sites/default/files/documentosdonaciones/2013/06/elaboraciondeinformesdeleccionesaprendidasymejorespracticass.pdf>.

## Capítulo 4

# **Reflexiones sobre el “Proyecto de investigación para formular bases de 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”, en la administración pública colombiana**

Ideas desde el Sur y lecciones para América Latina

Cristian Pliscoff Varas<sup>1</sup>  
Universidad de Chile

Los procesos de cambio en las organizaciones públicas como bien lo demuestra un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (Cortázar Velarde *et al.*, 2014) son la norma en las administraciones públicas de la región. En mayor o menor medida, cada uno de los países han desarrollado o están desarrollando iniciativas que van desde la modificación de prácticas administrativas específicas hasta la instalación de grandes cambios institucionales para adecuar la gestión pública a los nuevos desafíos que impone la sociedad actual. Desde que en el 2003 se presentara la Carta Iberoamericana de la Gestión Pública (CLAD, 2003) se ha puesto de manifiesto que dilatar los cambios en pos de una gestión pública más moderna y profesional, no solo es negativo para los gobiernos y la ciudadanía, sino que además es perjudicial para la propia administración pública y, muy especialmente, para quienes trabajan en ella. Tener administraciones públicas donde no se respeten las normas mínimas para tener una gestión pública profesional, no solo atenta contra la eficiencia en el uso de los recursos, sino también afecta la propia efectividad del Estado, y genera un alto costo entre quienes día a día tratan de aportar con su trabajo a la solución de problemas colectivos. Este trabajo apunta a la dimensión humana de los procesos de reforma que muchas veces quedan relegados en un plano secundario.

Por ello, el proyecto de investigación realizado por el equipo de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes con el acompañamiento del DAFP, la ESAP y Colciencias, cobra una especial relevancia, ya que a partir de un diagnóstico participativo, analiza y propone mejoras al elemento humano que conforman las instituciones públicas. Desde que la Escuela de las Relaciones Humanas (mayo, 1933) destacó la relevancia de las condiciones tanto materiales como no materiales en que las personas se desempeñan en las organizaciones, los teóricos y prácticos han planteado acciones y

1 El profesor Pliscoff participó como asesor y par evaluador de los documentos elaborados por el equipo de investigación.

criterios de gestión que deben ser tomados en cuenta por los líderes para incrementar el desempeño organizacional. Pensar una mejor gestión de personas implica pensar una mejor organización.

En ese contexto, los lineamientos y recomendaciones de política presentados por el equipo a cargo de este proyecto resultan pertinentes y dan cuenta de una visión no solo de las necesidades específicas para el caso colombiano, sino que también incorporan las tendencias generales de los procesos de reforma a nivel global.

El presente documento se estructura en tres partes. La primera versa sobre algunos comentarios respecto de las recomendaciones y los lineamientos presentados por el equipo de investigación. En la segunda, se entregan aportes que se pueden extraer de este proyecto para la formulación de propuestas en procesos similares de reforma a la gestión de talento humano en otros países de América Latina. Finalmente, se entregan algunas recomendaciones para la implementación de las propuestas presentadas por el equipo.

## **I. En relación con las recomendaciones y lineamientos planteados**

Antes de iniciar el análisis de las 42 recomendaciones propuestas es necesario efectuar algunas apreciaciones generales sobre el proyecto de investigación y sus propuestas. Es un gran mérito que las acciones entregadas por el equipo de investigación hayan surgido de un análisis sistemático y participativo que tomó en cuenta un número importante de autores y por ende de perspectivas. En el proceso participaron actores tan diversos tales como funcionarios, directivos, académicos y otros, quienes destacaron las fortalezas y debilidades del sistema de gestión de personas de la administración pública colombiana.

Como punto de partida, este diagnóstico es bastante claro en términos de la falta de algunos procedimientos, metodologías y estándares de trabajo para un correcto desarrollo de las personas del sector público colombiano. Si bien esto no significa que no exista ningún tipo de formalidades en este ámbito de la gestión pública, sino que se produce la tensión entre lo formal y lo real. Esta tensión tan propia de la administración pública latinoamericana habla de la tendencia que existe respecto a definir normas, pero que se cumplen solo en lo formal, sin que se aborde el fondo del asunto (Zuñanic y Iacoviello, 2010; Ozlack, 2003). A partir de este diagnóstico, y tomando en consideración la literatura relevante y la experiencia de otros países y sistemas administrativos, los lineamientos y las recomendaciones que se entregan, se ordenan en cinco grandes ámbitos, los cuales abordan los componentes generales de un sistema de gestión de talento humano completo y comprehensivo. Esto permite darle sentido a la estrategia adoptada por el equipo de investigación, la cual aborda acciones y recomendaciones en el corto, mediano y largo plazo, asumiendo dos cosas. Primero, que no se puede hacer todo de una vez y, segundo, que para lograr cambios de largo plazo se requieren soluciones respecto de aspectos básicos o “de base”, que se transforman en condiciones *sine qua non* para avanzar en la instalación de una nueva gestión del talento humano. Al definir acciones de corto, mediano y largo plazo se demuestra que la complejidad de la problemática requiere esfuerzos de manera urgente pero también requiere una perspectiva de largo plazo de forma tal que los cambios que se vayan generando se instalen y se incorporen nuevas prácticas y nuevas estructuras en el andamiaje público colombiano.

Se presentan cinco grandes lineamientos de política, a partir de los cuales se definen acciones de corto, mediano y largo plazo, entendiendo una ruta lógica orientada a trabajar de manera progresiva en estas materias. Los cinco lineamientos son los siguientes: (1) una fuerza de trabajo que responda a las necesidades de la organización y del Estado colombiano en cantidad y calidad; (2) encontrar, vincular y retener los mejores talentos en el sector público colombiano; (3) una organización con un clima que facilite el alcance de los objetivos y valores colectivos; (4) un marco que propicie el desempeño individual y organizacional orientado a resultados; (5) desarrollar a los individuos y equipos a través de su labor.

En relación con el primer lineamiento me parece que es relevante destacar dos cosas. Primero, no cabe duda de que los estados, particularmente los latinoamericanos, dejaron atrás el modelo desarrollista que predominó en el siglo XX, y han visto una serie de cambios, muchos de ellos drásticos, en la forma en que estos se estructuran. La visión gerencial de los noventa implicó un cambio en el rol del Estado y por ende un cambio en la participación de la administración pública en la realidad social. Esto llevó a que muchos países implementaran estrategias de privatización, contractualización y desarrollo del llamado sector público no estatal (Bresser y Cunill, 1998). Estos procesos tuvieron, y tienen, un impacto en términos de las personas que forman parte del Estado. Se disminuyó el número de funcionarios, pero no siempre se eliminó la participación del Estado en un sector. El caso paradigmático es el del surgimiento de las concesiones de infraestructura, donde se eliminan muchos funcionarios públicos, toda vez que ya no se construyen carreteras, pero se pasa a un Estado que requiere más profesionales capaces de fiscalizar y controlar lo que hacen los privados. Esto impone lo que Kettl (2000) ha llamado la “capacidad” del Estado. Vale decir que se pasó de un Estado muy intensivo en uso de mano de obra, a uno donde se requieren menos pero con competencias y capacidades mucho mayores. Este lineamiento apunta a abordar el asunto de manera directa, cuestionando si los funcionarios que están en el Estado no solo son suficientes, sino además pertinentes. Con esto no se busca una desvinculación de funcionarios sino más bien nos lleva a pensar qué tipo de funcionarios tenemos y, en caso de no tenerlos, reclutarlos o formar a los ya existentes. En palabras de Ramio y Salvador (2005) “el problema destacado con relación al déficit de capacidad institucional en las administraciones públicas de una buena parte de los países de América Latina es la inexistencia de un servicio civil profesionalizado y estable”, donde quienes cumplen las funciones sean quienes están capacitados para cumplirlas.

En relación con el segundo lineamiento, la atracción, vinculación y retención del talento en el sector público colombiano aborda uno de los temas que genera mayor preocupación entre los estados en la actualidad. Esto por dos razones: primero, es crucial para cualquier política de gestión de talento contratar a la gente adecuada. Esto lleva a dejar de lado la politización de la función pública, que se ha traducido en contratar a los cercanos a quien gana las elecciones, replicando la llamada “teoría de los despojos” (Wilson, 1887). Pero la retención de talento humano no solo implica que lleguen los mejores sino también que los sueldos y las condiciones laborales sean las adecuadas para quienes van a cumplir la función pública. Muchas veces se deja de lado el tema de las remuneraciones como si se tratara solo de recursos, siendo que también es un asunto de reconocimiento social de las funciones que se desempeñan. En este punto también hay que mencionar el tema específicamente respecto de la preocupación especial por los “altos directivos públicos”,

toda vez que se entiende que por su posición y relevancia deben estar sujetos a un trato especial. Es casi una tendencia global que este tipo de funcionarios, por sus características especiales, deben ser tratados de distinta manera, definiendo mecanismos y recursos pertinentes y atractivos para sumar y mantener a los mejores en posiciones clave (Kuperus y Rode, 2008). Este lineamiento, por ende, puede ser pensado y abordado de diferentes formas de acuerdo con el nivel que ocupa el funcionario en la organización.

Considero que los tres lineamientos finales responden a una lógica sistémica, toda vez que relaciona dos cuestiones fundamentales, bienestar individual con el desempeño individual y colectivo. En la medida en que los individuos que forman parte de una organización estén bien personalmente, su aporte a la organización será mayor y por ende el desempeño de esta será mejor. En la literatura de la teoría de la administración pública, Frederickson (1971) ya planteaba que para poder alcanzar niveles crecientes de mejoría en el desempeño organizacional público, era necesario dar cuenta de diversos procesos. Uno de ellos era el proceso socioemocional, el cual hace referencia a entender que el funcionario público debe desempeñarse en un ambiente organizacional donde es reconocido y valorado por sus superiores, los usuarios y la organización en su conjunto. Esta idea se complementa con la propuesta de Moynihan (2008) respecto de entender que el interés que las organizaciones públicas ponen a la medición del desempeño, se refiere no solo a una intención miope por cuantificar todo, sino a la necesidad de los individuos, particularmente en el sector público, de reconocer el aporte que hacen a la resolución de problemas públicos.

Junto con el análisis de los lineamientos, me parece necesario abordar las recomendaciones propuestas. Para no extender innecesariamente el presente documento, procederé a destacar las que parecen más relevantes y, especialmente, aquellas que teóricamente tienen una mayor importancia en el marco del proceso más amplio que se pretende efectuar. De las acciones de corto plazo, una de las fundamentales, sin duda, guarda relación con el tema de la planeación del empleo público. Este primer punto cobra vital relevancia puesto que sin él todo el resto del proceso de instalación de un nuevo sistema va a quedar trunco. Resulta casi paradójico que a estas alturas del desarrollo de la administración pública, con los recursos y elementos tecnológicos disponibles en el mundo, el Estado colombiano, al igual que en varios países en la región, no utilice adecuadamente elementos de base para la gestión de talento humano adecuado, por ejemplo, una correcta planificación. Por ello se hacen necesarias y pertinentes las recomendaciones de corto plazo tales como mejorar sistemas de registro y de gestión e información, los cuales resultan prácticamente elementos mínimos para poder pensar qué mejoras ulteriores se requerirán.

Dimensionar efectivamente el tamaño del Estado Colombiano, particularmente cuántos funcionarios prestan sus servicios a esta entidad, resulta no solo necesario sino fundamental para cualquier proceso posterior de mejora. Es así como el estado Colombiano ha hecho avances significativos en lo que tiene que ver con la recopilación de información relacionada con el empleo público, sin embargo, persisten problemas en los sistemas de registro o similares, siendo el resultado de lo que se ha dado en llamar la flexibilización de la relación estatutaria, tan típica en la llamada nueva gestión pública (Hood, 1991). La flexibilización de normas, particularmente las referidas a la gestión de personas, produce una nebulosa en términos de saber específicamente quién es y quién no es funcionario público. Pudiese existir un registro de quiénes formalmente tienen una relación contrac-

tual con el Estado pero esta se limita solamente a funcionarios regidos por algún tipo de contrato estatutario, complicándose la situación cuando pensamos en aquellos funcionarios que están prestando servicios en la administración pública ya sea como contratistas o asesores, o incluso en otras empresas las cuales entregan servicios al Estado. La gran complejidad que genera esta situación es que las organizaciones públicas se transforman en espacios donde conviven distintos tipos de funcionarios. El problema es que esto acarrea distintos tipos o "castas" de funcionarios que usualmente tienen un trato laboral distinto. Sin tener claridad sobre quién es quién, será muy difícil para un Estado gestionar el talento de estas instituciones. En la medida en que existe claridad respecto de quiénes y cuántos son se pueden definir acciones concretas que hablen de las distintas formas de relación contractual para enfrentar los problemas que se producen a partir de esto.

Un segundo elemento muy relevante a partir de las recomendaciones entregadas guarda relación con las capacidades de las unidades de gestión de personas, de personal o de gestión de talento humano, las cuales muchas veces carecen de personas, recursos e incluso relevancia dentro de las organizaciones. Esto hace que, en definitiva, se les limiten sus capacidades para responder a las necesidades a las que están llamados a resolver. Para que puedan cumplir adecuadamente su función, estas unidades deben tener personal calificado, recursos y especialmente una posición dentro de la organización que les permita abordar las temáticas particulares de su ámbito. Esto será fundamental para poder comprender muchos de los desafíos tanto en el mediano como en el largo plazo. No solo es necesario un número adecuado de funcionarios, también se requieren expertos capaces de abordar los constantes desafíos que están llamados a cumplir. A modo de ejemplo, desde fines de los noventa se ha empezado a utilizar un enfoque por competencias para detectar las necesidades o brechas de capacitación. Este enfoque dejó de lado una aproximación más bien desde los conocimientos que habilitaban a las personas que ocupaban un cargo. Quienes trabajaban en el modelo antiguo de gestión del talento tuvieron (o en algunos casos aún tienen) que capacitar a los funcionarios de las unidades de gestión de talento humano para poder cambiar el modo de acción en este ámbito.

El tercer aspecto relevante de las medidas de corto plazo a mi juicio guarda relación con el ingreso a la administración pública. A este respecto las recomendaciones se orientan no solo a abordar temas de procedimientos, vale decir, como efectuar el proceso de selección, sino también una actitud más activa respecto de reclutar a más y mejores futuros servidores públicos. Al hacer más atractivo el sector público, al relevar el rol social de la función pública, finalmente al demostrar que la gestión pública es un espacio de desarrollo profesional legítimo particularmente para los jóvenes, tendremos la posibilidad de ir mejorando sistemáticamente el tipo de postulantes a los cargos públicos. Sin buenos funcionarios es imposible tener un buen Estado. Este punto da cuenta de una situación dominante en América Latina en términos de que el descrédito y la percepción negativa sobre la actividad política, se hace extensible a toda la actividad pública, incluyendo en ese grupo al servicio público. Ningún profesional va a pensar en la gestión pública como un posible ámbito laboral si tiene una mala percepción o imagen de los servidores públicos. En este sentido la brecha entre nuestra región y otros lugares donde existen servicios civiles consolidados respetados y con una larga tradición es muy grande. Las recomendaciones planteadas permiten pensar que se pudiese romper o al menos acortar esta brecha que

se traduce, entre otras cosas, en una disposición muy negativa en contra del Estado, y por ende, por trabajar en él.

Respecto de las medidas de mediano plazo, me parece que se pueden agrupar en dos grandes temas. Primero, se releva la necesidad de ubicar en un nivel y estatus diferente a la función de la gestión de talento humano, y segundo, se pone especial hincapié en la definición de políticas globales de gestión del talento humano. En relación con la primera, me parece que es fundamental, siguiendo la lógica de la propuesta, una vez resueltos los aspectos básicos del funcionamiento de la gestión de talento humano, que se den las condiciones a la unidad de recursos humanos, para poder dar cuenta de las tareas que les corresponde desarrollar, pasando de lo operativo a lo más estratégico. Si bien esto no asegura ningún éxito futuro, permite al menos que se puedan hacer esfuerzos más conscientes y orientados a una nueva forma de gestión del talento humano. En relación con el segundo aspecto abordado por las recomendaciones, parece razonable que el tema de la gestión de talento humano pase de lo rutinario a lo de más largo alcance. Vale decir, se debe pasar de atender las necesidades del día a día, a la definición de normas y procedimientos que presenten un nuevo marco de acción en cada uno de los componentes que forman parte del sistema de gestión de talento humano que ha orientado esta investigación. Será importante pasar de definir algunos procesos de reclutamiento a una política de reclutamiento y selección que permita resolver las necesidades de la organización en la cual se pretenda implementar.

En relación con las medidas de largo plazo parece razonable que se hayan definido particularmente dos tipos. Por un lado, las estructurales y, por otro, aquellas que se orientan a mejorar los procesos de las propias oficinas de talento humano. Con respecto a las medidas estructurales vale la pena mencionar dos. El cambio en la agencia reguladora colombiana, vale decir la Comisión Nacional de Servicio Civil, la cual asumirá un rol más bien de supervigilante de los procesos de gestión de talento humano entregando a las unidades de gestión de personas, acciones que desde un punto de vista de buena gestión deben realizar.

El segundo elemento estructural de largo plazo a destacar es el desarrollo de un sistema de gerentes públicos colombianos, donde no solo se hable de la selección de estas autoridades, sino también, donde se definan acciones para su desarrollo, capacitación y acompañamiento. Esto indudablemente marca un quiebre en la manera en que se piensa la relación entre política y administración pública, toda vez que se incorpora un elemento meritocrático en la selección de este tipo de funcionarios. La tendencia mundial en este sentido apunta a diferenciar la labor superior de las instituciones públicas de aquellas de nivel medio y bajo, incorporando un elemento técnico en la selección de los cuadros superiores.

Pero junto con estas medidas estructurales se crean medidas más bien funcionales orientadas a cambiar el *ethos* del servicio público colombiano liderado por unidades de recursos humanos y por directivos a cargo de estas, con un estatus completamente diferente al actual. Se incorpora una visión estratégica a la función de gestión de talento humano que le da una proyección y por ende un peso en la organización mucho mayor que el que tiene en la actualidad.

Si las organizaciones públicas le otorgan una mayor relevancia a quien está llamado a liderar las materias propias de la gestión de talento humano, se podrá dar una mejor

conexión entre el logro de los productos estratégicos de una institución y los recursos humanos necesarios para ello. Entendiendo que estos últimos no pueden ser vistos como un recurso más, sino como el recurso fundamental para cumplir las metas a las que está llamada la institución. El tener mejores procesos y mejores sistemas ubicados en un nivel organizacional superior permitirá que se releve de mejor forma esta función y, de esta manera, tendrá mayor capacidad para instalar prácticas que le den un nuevo sello a la gestión pública colombiana. Esto se traducirá en que el desempeño de las organizaciones será superior puesto que los distintos subsistemas de la gestión de talento humano cooperarán para tener un mejor desempeño institucional. A modo de ejemplo, la recomendación respecto de la gestión del bajo desempeño habla de que las organizaciones públicas no deben entenderse solamente como entidades castigadoras que premian el éxito y desechan el bajo desempeño. Por el contrario, se pueden entender como instancias donde los funcionarios son capaces de reconocer sus debilidades y potenciar sus fortalezas y, en la medida en que hagan eso, la organización tendrá un mejor desempeño. La intención que está detrás de este último punto habla de entender que en las organizaciones públicas no sobra nadie, todos pueden aportar y todos tienen un potencial que puede ser de utilidad para la institución.

En resumen, las recomendaciones de corto, mediano y largo plazo adoptan una estrategia muy razonable de enfrentar lo urgente sin dejar de lado la cuestión de qué se necesitará en el futuro. Esta estrategia parece que es muy realista ya que ningún proceso de cambio organizacional debe desconectarse de resultados de corto plazo que permiten ir incrementando la credibilidad de los procesos de reforma generando una suerte de base mínima para los futuros desafíos estructurales que se requieren en el largo plazo. En este sentido vale la pena mencionar, por ejemplo, que ningún sistema de alta dirección pública como el planteado por el proyecto para la administración pública colombiana (sistema de gerentes públicos) podría ser viable si no existen capacidades de llevar a cabo procesos de selección objetivos y meritocráticos. Esta lógica de trabajo resulta completamente razonable y necesaria para el objetivo final del proyecto que es modificar el sistema de gestión de talento humano existente por uno que aporte a una mejor gestión del Estado.

## **II. Lecciones que deja el proyecto para la formulación de lineamientos en procesos similares de reforma a la GTH en otros países de América Latina**

Como ya fue señalado al inicio de este documento, la realidad de la región habla de que prácticamente en todos los países se han implementado procesos de reforma (Cortázar Velarde *et al.*, 2014). Estos cambios se dan en un contexto de una gran variedad de realidades, particularmente en términos de los avances que se han logrado en el último tiempo, pero muy especialmente, en términos del punto de partida donde se han iniciado estas reformas. Como bien lo señala Zuvanic y Iacoviello (2010), existe mucha diversidad en términos de las capacidades y recursos de los sistemas administrativos públicos. Por ello, las lecciones que se pueden sacar de este proceso son muy distintas para cada uno de los países de la región. Independiente de ello, se pueden señalar las siguientes:

## A. Primera lección: la politización de la administración pública no es un asunto inabordable

Diversos análisis que se han hecho sobre la realidad latinoamericana, incluyendo por cierto a Colombia, hablan de un alto nivel de politización (Zuñanic *et al.*, 2010; Cortázar Velarde *et al.*, 2014, entre otros). En el presente proyecto este tema se enfrenta y se transforma en una materia respecto de la cual se debe actuar, a través de acciones muy concretas y específicas, como por ejemplo, mejorando los sistemas de reclutamiento y selección, los cuales deben basarse en criterios técnicos. Pero junto con esto, me parece que entender que no solo se deben mejorar las reglas de ingreso, sino también que se debe intencionar el interés por postular a concursos en el sector público resulta un elemento de gran relevancia para la región. Las cifras del Latinobarómetro<sup>2</sup> nos hablan de que existe un desprestigio prácticamente unánime en la región de la política, el cual por extensión llega a la administración pública, puesto que la ciudadanía tiende a igualarlas. En ese contexto, resulta impensado que los mejores profesionales manifiesten algún tipo de interés por sumarse a un ámbito que se aprecia tan poco atractivo. Se podrán definir las mejores reglas para postular, pero si no hay postulantes para esos cargos, el esfuerzo pierde todo sentido.

Las campañas en contra de la politización en Paraguay y República Dominicana (Cortázar Velarde *et al.*, 2014), los esfuerzos del Gobierno chileno por estimular un sistema de prácticas profesionales tanto para nacionales como para extranjeros, son acciones que hablan de una sintonía de los esfuerzos con un proceso mayor en la región. Indudablemente es una lección para la región que se enfrente el tema de la selección de funcionarios públicos, desde la oferta, pero también desde la demanda. La propuesta del equipo investigador en este sentido asume que no es suficiente tener buenas reglas para cambiar un sistema, también hay que hacerlo atractivo.

Esta idea se da en una reflexión cada vez más consensual respecto a que el entorno de la gestión pública es político (Peters, 1999), por lo tanto, siempre va a existir una relación entre lo político y lo administrativo. El tema entonces no es tanto que la política no pueda influir en la administración, puesto que el entorno de esta es político y lo define como tal, sino que la influencia de la política debería estar limitada o circunscrita a ciertas esferas específicas de la gestión del Estado, permitiendo que la administración pública se desarrolle adecuadamente. Es importante mencionar esto en un proyecto como este, pues regularmente en las reuniones donde se habla sobre la gestión de personas, y muy especialmente sobre la gestión de talento humano, se habla también de los vicios que se producen en las organizaciones públicas producto de la injerencia de la “política” en los asuntos específicos de las oficinas. Los vicios son muchos, contrataciones sin procesos meritocráticos, evaluaciones basadas en criterios diferentes a los técnicos, inestabilidad de los cargos superiores, etc. El consenso en torno a esta temática no es eliminar la política de la gestión pública, sino eliminar su influencia en ámbitos donde resulta negativa para los fines de la actividad pública.

2 Recuperado de <http://www.latinobarometro.org>.

## **B. Segunda lección: es necesario convencer y quebrar con la apatía**

Los procesos de modernización de la gestión pública pueden ser vistos como cualquier otra política pública (Barzelay, 2001). Por ello, cada vez que llega una nueva administración se pretende cambiar un ámbito de política para demostrar las nuevas orientaciones en alguno de los sectores del Estado. Esto mismo tiende a ocurrir en la gestión pública. Cada nueva administración tiene la tentación de iniciar nuevas políticas dejando de lado las ya existentes, generando una sensación incómoda en los funcionarios toda vez que deben iniciar nuevos procesos o nuevas prácticas, las cuales no necesariamente se logran instalar adecuadamente en las instituciones. Si esta situación se reitera en cada cambio de gobierno, se produce una sensación de apatía, claramente aprendida, la cual impide que los funcionarios se sumen de manera entusiasta a los cambios.

La lección que se puede sacar del presente proceso de definición de políticas es que, a pesar de lo dominante que puede resultar esa sensación de apatía, los funcionarios están interesados en participar y aportar con ideas para plantear soluciones reales y concretas respecto de su realidad. En las actividades del proyecto de investigación que presencié pude palpar el interés y grado de involucramiento de los funcionarios en las actividades de socialización y en los eventos amplios donde se presentaron resultados parciales del proyecto. Se podía palpar el interés por aportar, por ser escuchados, lo cual claramente habla de que la posibilidad de generar mejores decisiones para abordar la problemática que a ellos mismos les aqueja y es mucho mayor. Los tiempos en que un organismo internacional o un consultor traían la respuesta a todos los males del sector público ya se quedaron en el pasado. Los costos del isomorfismo coercitivo (Powell y DiMaggio, 1991), vale decir de la "igualación" de las organizaciones públicas a estándares definidos fuera de la cultura propia de cada organización pública (Frumkin y Galaskiewicz, 2004), fueron muy altos y generaron un alto nivel de apatía en las administraciones públicas de la región. El desarrollar una metodología participativa de diagnóstico como parte del proyecto de investigación habla de que el "empoderamiento" es un camino viable y necesario para (re)encantar a los funcionarios y sumarlos a ser parte de la solución más que del problema.

## **C. Tercera lección: la gestión de talento humano debe ser materia de estudio y análisis como cualquier otro ámbito de la gestión pública**

Uno de los procesos más dominantes en la región, en el marco de la modernización de la gestión pública ha sido el desarrollo de los denominados presupuestos por resultados (Manning, 2009; Marcel *et al.*, 2014). Esta manera de entender el diseño, gestión y evaluación de los presupuestos públicos ha llevado a que los sistemas administrativos públicos presionen por un uso más racional de los fondos públicos, instando a la generación de datos, sistemas de información, indicadores y uso de metodologías de evaluación, para demostrar una gestión racional de las finanzas públicas. Lo que implica este modelo es que la toma de decisiones sobre los presupuestos no puede estar basada en criterios incrementalistas o, simplemente, criterios no técnicos de asignación. Los datos, tanto cuantitativos como cualitativos, deben ayudar a mejorar el proceso de toma de decisiones

de forma tal que sustenten racionalmente las decisiones adoptadas. ¿Por qué esta misma lógica no se puede llevar al ámbito de la gestión de personas?

La tercera lección que se puede extraer del documento de lineamientos y recomendaciones de Sanabria, Telch, Rodas, Astudillo, Estrada (2015) se refiere a que es necesario ser riguroso al momento de definir políticas, acciones y cambios en el ámbito de la gestión de personas, sustentando la toma de decisiones en datos de la realidad particular, para así tomar decisiones apropiadas y racionales. El proyecto utilizó esta lógica tanto para efectuar el diagnóstico, como para proyectar un modo de gestión de personas al cual se pretende llegar con las acciones de corto, mediano y largo plazo. ¿Cómo podemos definir un plan de capacitación de funcionarios públicos sin saber cuáles son sus brechas de desempeño? ¿Cómo le podemos exigir un mejor desempeño a alguien si los mecanismos de evaluación son poco rigurosos y permiten arbitrariedades? El equipo de investigación nos invita a imprimir esta racionalidad en los procesos de gestión de personas para que exista un correcto alineamiento entre los problemas y sus soluciones. Sin tener un diagnóstico claro de los problemas, las acciones que se puedan proponer estarán condenadas al fracaso.

### **III. Consejos para la implementación de las recomendaciones de Sanabria *et al.* (2015)**

Como ya fue señalado al inicio de este documento es necesario recordar que las recomendaciones entregadas por el equipo investigador (Sanabria, 2015), surgen de bases teóricas y empíricas sólidas por lo que estas no apuntan a aspectos de contenido sino más bien de forma, vale decir, respecto de cómo se debería llevar el proceso de implementación de estas. Para estos efectos, se plantean las siguientes propuestas:

#### **A. Avanzar con una perspectiva de largo plazo, sin dejar de lado los pequeños avances concretos que hablen y muestren el espíritu de nuevo modo**

La gestión de talento humano en Colombia está sujeta a condiciones y características muy deficitarias, que ameritan el plan propuesto en el contexto de esta investigación. Por ello, se debe asumir que muchas de las recomendaciones presentadas serán resistidas e incluso criticadas, pues vienen a quebrar una cultura administrativa muy marcada por vicios y problemas que deben ser enfrentados. Será fundamental, por ello definir una serie de hitos o pequeños avances, muy en la línea de cambios concretos, para ir sumando apoyos de forma tal que los procesos de más largo aliento puedan ser viables y por ello realizables. Para esto se requiere un trabajo importante de difusión del proceso general pero también de los hitos que vayan develando el modelo que se pretende conformar en el largo plazo. Una acción sistemática constante de comunicación e información de estos pequeños logros ayudará a instalar un ambiente más proclive a los cambios y orientado a un relato de futuro. Como bien señala Kotter (1995) para lograr una transformación exitosa se requieren pequeños éxitos que demuestren el avance logrado, y junto con ello, ir ganando credibilidad entre los involucrados. Por ello las estrategias de acciones de corto, mediano y largo plazo resultan tan relevantes y pertinentes, puesto que facilitan

la posibilidad de alcanzar esos pequeños logros que en el agregado pueden ir sumando adherentes que apoyen el cambio organizacional de largo alcance.

## B. Asumir y enfrentar la resistencia al cambio

Se debe asumir que este tipo de intervenciones de amplio alcance se verá expuesto a voces y movimientos contrarios a las modificaciones que se pretende alcanzar. Como bien lo señala Downs, en las instituciones públicas existe lo que se ha dado en llamar la “ley del conservadurismo creciente” que genera una aversión al cambio que se traduce en una negativa a la adopción de nuevas prácticas. El plan de trabajo propuesto en este conjunto de recomendaciones generará una alta incertidumbre, puesto que implica una serie de nuevas rutinas, procesos y procedimientos, desconocidos para la cultura administrativa actual. Aquellos funcionarios de mayor antigüedad en las instituciones naturalmente manifestarán una actitud adversa al riesgo y a los cambios. Por ello, junto con una acción decidida de información, se requiere un trabajo específico orientado a aquellos que se pueden sentir perjudicados por ellos. La resistencia al cambio se debe administrar y entender como un espacio de acción concreta donde se maneje la incertidumbre y se entreguen certezas y compensaciones a aquellos que ven su realidad alterada.

## C. Involucrar a los actores clave

Durante todo el proceso del proyecto de investigación sobre gestión de talento humano del equipo de la Universidad de los Andes, se realizaron acciones del más variado tipo para escuchar y con ello tener un diagnóstico veraz de la realidad administrativa pública colombiana. Esto, por cierto, fue uno de los grandes aciertos del diseño del proyecto. Pero este diagnóstico participativo no tiene ningún sentido si es que no se traduce en un plan de implementación que incorpore el mismo *modus operandi*. Por ello será fundamental para el éxito de las propuestas, la incorporación de todos los actores interesados en la materia. Esto necesariamente genera costos, tiempo y recursos, pero no cabe duda de que sin esta lógica de acción, la posibilidad de éxito del proyecto será puesta en entredicho. Fernández y Rainey (2006) hablan de generar apoyos internos y externos, como parte de un plan de cambios exitoso.

En particular, resulta interesante instalar dispositivos participativos, de seguimiento del proceso, de forma tal que todos los actores involucrados puedan verificar de forma concreta los cambios, tiempos y resultados esperados. Este espacio no buscará crear una sensación de control del proceso, sino más bien de monitoreo y de la implementación de potenciales ajustes en pos de un objetivo superior. Resultaría pertinente un comité consultivo, liderado por el DAFP, donde estén sentados en la misma mesa organizaciones de los funcionarios, directivos públicos, representantes de los organismos contralores, parlamentarios y otros actores relevantes, en la que se cite regularmente a sesiones de análisis de los proyectos y cambios pensados. Mientras más actores se sumen a esta etapa, más credibilidad tendrá el proceso macro.

## D. Instalar la urgencia del cambio

Finalmente, para desarrollar el amplio espectro de recomendaciones propuestas por el equipo investigador (Sanabria *et al.*, 2015), va a ser fundamental construir un relato que explique el porqué de estos cambios. Como señala Kotter (1995), el error número uno que explica por qué las transformaciones fallan se debe al no poder instalar una sensación de urgencia en los involucrados. Si los afectados no entienden o no reconocen que este tipo de cambios son necesarios, será muy difícil lograr los objetivos planteados. Una mejor administración pública solo se puede lograr en la medida en que sus funcionarios públicos son capaces de trabajar día a día para resolver los problemas públicos que afectan a las familias colombianas. No realizar los cambios que requiere la gestión del talento humano en el sector público colombiano, se traducirá en un desempeño deficiente de las instituciones públicas y por ende en la no resolución de problemas públicos. Es urgente para Colombia mejorar la gestión del talento humano en este sector, porque esto se traducirá no tan solo en una mejor gestión pública, sino también en una mejor calidad de vida para la gente. Si los funcionarios públicos, no entienden ese sentido, será más difícil sumarlos al tren de los cambios. Nadie puede decir que cambiar es simple, pero si ello se traduce en que más colombianos tendrán una mejor calidad de vida, las resistencias, finalmente, se irán desvaneciendo. Solucionar de forma más oportuna y eficiente las carencias de los colombianos, especialmente de quienes menos tienen, es una urgencia. Sin un Estado profesional y orientado a un mejor desempeño, esto no será posible. Apelar a eso es vital para el éxito de este proyecto.

## Bibliografía

- BARZELAY, M. (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press. Recuperado el 23 de marzo del 2016 de Project MUSE database.
- BRESSER, L. C. y CUNILL, N. (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD, Paidós.
- 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>.
- CORTÁZAR VELARDE, J. C., LAFUENTE, M. y SANGINÉS, M. (2014). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. Washington: IADB Publications.
- FREDERICKSON, H. G. (1971). Creating Tomorrow's Public Administration. *Public Management*, 53(11), 2-4.
- FRUMKIN, P. y GALASKIEWICZ, J. (2004). Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 283-307.
- HOOD, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration Review*, 69(1), 3-19.
- KETTL, D. F. (2000). The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government. *Public Administration Review*, 60(6), 488-497.
- KOTTER, J. P. (1995). Leading Change: Why Transformation Efforts Fail. *Harvard Business Review*, 73(2), 59-67.

- KUPERUS, H. y RODE, A. (2008). *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- MANNING, N. (2009). Presupuesto en base a información de resultados en América Latina: Experiencias y oportunidades. *Presupuesto basado en resultados*.
- MARCEL, M., GUZMÁN, S. y SANGINÉS, M. (2014). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- MAYO, E. W. (1933). *The Human Problems of an Industrial Civilization*. Londres: Macmillan.
- MOYNIHAN, D. P. (2008). *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- OSZLAK, O. (2003). Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública. En D. Arellano *et al.*, *Retos de la profesionalización de la función pública*. Caracas: CLAD.
- PETERS, B. G. (1999). *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- POWELL, W. y DIMAGGIO, P. J. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago.
- RAINEY, H. G. y FERNÁNDEZ, S. (2006). Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. *Public Administration Review*, 66(2), 168-176.
- RAMÍO MATAS, C. y SALVADOR, M. (2005). Servicio civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* (6), 63-90.
- SANABRIA, P. (comp.) (2015). *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- SANABRIA, P., TELCH, F., RODAS, A., ASTUDILLO, M. y ESTRADA, S. (2015). Lineamientos básicos para una política de gestión del recurso humano para el contexto del sector público colombiano. Para servir mejor al país: ¿cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas? Documentos de trabajo Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, 18. Recuperado de <https://egob.uniandes.edu.co/index.php/es/component/abook/search?category=12ysearchCat=1ygrid=1yshowImg=0yItemid=552>.
- WILSON, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222. <http://doi.org/10.2307/2139277>
- ZUVANIC, L. y IACOVIELLO, M. (2010). La burocracia en América Latina. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 58-59.
- ZUVANIC, L., IACOVIELLO, M. y GUSTA, A. R. (2010). The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America. *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, 147-176.



## Capítulo 5

# **Notas para la implementación de un modelo de gestión estratégica del talento humano en Colombia dentro de un modelo de administración pública deliberativa**

Sonia Ospina Bossi<sup>1</sup>  
Universidad de Nueva York

El informe de investigación “Para servir mejor al país: ¿cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas?” ofrece recomendaciones al Gobierno colombiano. Allí Pablo Sanabria y sus colegas (Sanabria, Telch, Rodas, Astudillo, Estrada, 2015) proponen lineamientos para diseñar una política pública de gestión del talento humano que promueva la innovación y la efectividad en el sector público. El equipo introduce el talento humano como elemento estratégico de las organizaciones y ofrece un modelo para adoptar la gestión estratégica del talento humano (GETH) en Colombia.

Se trata de un sistema con cinco subsistemas correspondientes a las fases críticas del ciclo de vida de la GETH: (1) planeación del empleo, (2) gestión del empleo, (3) gestión del clima organizacional, (4) gestión del desempeño y (5) gestión del desarrollo. La articulación de metas estratégicas para cada subsistema, sugieren los autores, propone el camino para realizar una visión integradora y global: “Un Estado y una organización pública efectivos, conformados por equipos e individuos motivados y satisfechos con su labor”. El documento ofrece recomendaciones de corto, mediano y largo plazo en cada uno de los subsistemas e identifica a los actores involucrados y las implicaciones para el contexto colombiano.

Este capítulo busca profundizar las ideas presentadas por los autores en su informe. Ofrece una discusión conceptual de la razón de ser de la GETH en el contexto de una tendencia mundial de cambio en las realidades que sustentan la administración pública contemporánea. Aclara las bases teóricas y la lógica que demandan —y por tanto sustentan— las propuestas de cambio hacia una GETH. El objetivo es contextualizar las propuestas del informe de investigación que ofrece los lineamientos para una política del talento humano en el sector público colombiano (Sanabria *et al.*, 2015).

Mi argumento es que un discurso técnico-gerencial no es suficiente para facilitar una transición hacia una gestión estratégica del talento humano. Esta debe estar sustentada por una visión política y una agenda de cambio organizacional que justifiquen los costos

1 Asesora internacional del equipo investigador y par revisora de los documentos técnicos. El documento presentado hace parte del análisis del Documento de recomendaciones de política, Sanabria *et al.* (2015).

asociados con una transformación de tal envergadura. La pregunta de ¿una GETH para qué? motiva una mirada hacia fuera de la administración pública, para promover luego cambios internos que movilicen al talento humano, de manera que los empleados públicos puedan hacer realidad la razón de ser de la GETH con su labor cotidiana. Se trata, ni más ni menos, de cambiar el imaginario de lo que debe y puede hacer un servidor público desde su trabajo para contribuir a mejorar el país.

El ensayo empieza por considerar la complejidad del mundo contemporáneo y sus implicaciones para la acción colectiva desde la administración pública. Describe los supuestos detrás de la transformación del paradigma tradicional hacia uno deliberativo. Continúa con una reflexión sobre los significados que estas realidades asignan a “lo estratégico” en el contexto de “lo público”. Esta reflexión revela nuevas dimensiones expresivas de acción frente a las consignas modernizadoras, entre ellas, construir liderazgos colectivos y desarrollar una gestión inclusiva y colaborativa orientada a los resultados.

El ensayo invita al lector a “subirse al balcón” (Heifetz, Linsky y Grashow, 2009) y observar desde allí los patrones y configuraciones de quienes “bailan” en la pista que es la administración pública contemporánea. Esta perspectiva “desde el balcón” ofrece un ángulo diferente y promueve una mirada más amplia del fenómeno de interés, en este caso, la necesidad de una GETH para la administración pública colombiana. Enmarcarla dentro de una tendencia histórica y una agenda más amplia les permite a los campeones del cambio que abogan por la GETH alinear sus esfuerzos con discursos teóricos que justifican el cambio deseado.

## **I. El contexto de la GETH: una gobernanza colaborativa para abordar los problemas perversos**

En Sanabria (2015), el autor parte del estado del arte sobre el tema del talento humano, revisando la literatura de la gestión pública. Identifican las mejores prácticas en la región y hacen un diagnóstico sistemático de su realidad en Colombia. En Sanabria *et al.* (2015) los autores afirman que en el contexto colombiano las reformas en gestión del talento humano (en particular la Ley 909 del 2004 y sus decretos reglamentarios) no han logrado avanzar consistentemente en términos de mérito y flexibilidad. Los altos mandos en el Estado y sus organizaciones, dice el documento (Sanabria *et al.*, 2015), consideran secundaria esta función en la política colombiana actual. Al hacerlo, ignoran, en detrimento de la sociedad, la premisa fundamental de la gestión del talento humano como una tarea estratégica que involucra a toda la organización.

El modelo propuesto debe ser entendido, afirman, como una herramienta para apoyar “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” (Sanabria *et al.*, 2015, p. 21). En efecto, el documento propone un Estado más efectivo y cercano a las necesidades de la sociedad colombiana y sugiere repensar una política integrada “desde la gente y las organizaciones responsables de generar resultados para el ciudadano”. El énfasis en una gestión pública que genere impacto social es consistente con un nuevo paradigma de la administración pública que a la vez responde a la naturaleza perversa de los problemas sociales en el mundo contemporáneo.

## II. El mundo de poder compartido y las paradojas en la administración pública

La sociedad posindustrial se caracteriza por la existencia de “problemas perversos” (en inglés *wicked problems*), como la desigualdad social, o el cambio climático global, para los cuales las soluciones obvias no abarcan su complejidad ni reducen la incertidumbre (Rittel y Webber, 1973). Son perversos porque se resisten a ser solucionados: emergen en contextos de interdependencia, de manera que al tratar de solucionar una parte del problema surgen o se revelan nuevos problemas no identificados antes; o al asignar la solución a un actor particular, este descubre que no puede hacerlo solo. Además, los actores implicados tienen visiones radicalmente diferentes del mismo problema y usan modelos mentales diferentes para interpretarlo. Finalmente, las restricciones que caracterizan el problema y los recursos para disolverlas cambian constantemente de tal manera que el problema nunca se soluciona del todo (Rittel y Webber, 1973).

Estos problemas surgen en un mundo de poder compartido (Crosby y Bryson, 2005), donde ningún actor puede articular o resolver situaciones complejas por sí solo, dados intereses múltiples, dinámicas de poder, y recursos escasos distribuidos sin equidad. Frente a la realidad compleja e interdependiente donde surgen los problemas que competen a la administración pública, emergen también nuevas configuraciones de actores dispuestos a abordar los problemas que los afectan. Las formas organizativas para la acción colectiva en estos entornos turbulentos, cambiantes y diversos han ido transformándose de sistemas mecánicos a sistemas abiertos y adaptativos. Se rompe el molde de la organización pública cerrada y se hace necesario cruzar fronteras para considerar la acción coordinada en redes, en coaliciones, alianzas multisectoriales y público-privadas. El lenguaje del gobierno abierto, la democracia participativa y la participación ciudadana irrumpen dentro de la administración pública.

Son procesos y formas de gobernanza donde participantes con intereses diferentes se empoderan colectivamente para tomar decisiones de política pública o para ofrecer recomendaciones al decisor, buscando así desarrollar soluciones efectivas y sostenibles a los problemas públicos. Estas soluciones superan lo que cualquiera de los actores implicados hubiera podido realizar por su cuenta (Ansell y Gash, 2008). Este nuevo tipo de gobernanza es colaborativo porque coordina

los procesos y estructuras de decisión en la gestión y políticas públicas que involucran constructivamente a múltiples actores y cruzan las fronteras de las agencias públicas, los niveles del gobierno o las esferas públicas, privadas y cívicas, para realizar un propósito que de otra forma no hubiera podido ser realizado. (Emerson *et al.*, 2011, p. 2)

La gobernanza colaborativa (*collaborative governance*) conceptualiza la búsqueda de nuevas soluciones frente a los problemas perversos como dilemas de acción colectiva (Ostrom, 1990).

Pero estas nuevas formas no reemplazan a la administración pública tradicional, sino que coexisten e interactúan con ella (Heinrich *et al.*, 2004). Por ello la administración pública contemporánea confronta simultáneamente dos demandas contradictorias: por un lado, demandas verticales, de comando y control, típicas de las agencias públicas basadas

en la burocracia tradicional. Por el otro, demandas horizontales, típicas de las relaciones horizontales emergentes entre pares, caracterizadas por la mutualidad y la colaboración entre múltiples actores. Los imperativos de la autoridad formal y el rendimiento de cuentas demandan reglas, roles claros y la preservación de valores públicos. Los imperativos de la colaboración demandan riesgos, roles flexibles, cambios en las reglas y el cruce y expansión de fronteras (*boundary spanning*).

Estos requerimientos paradójicos dividen la atención del líder público, quien además debe cultivar la confianza pública y aumentar la motivación en el servicio público (Getha-Taylor *et al.*, 2011, pp. i88). Así, por lo menos tres dilemas resumen la paradoja de la gobernanza colaborativa: (1) se requiere más coordinación y colaboración en un contexto donde las estructuras, los sistemas y los abordajes de liderazgo son altamente jerárquicos; (2) se requiere proteger los valores democráticos que sustentan la administración pública (equidad, universalidad, inclusión, transparencia) y asegurar la innovación y la efectividad frente a los resultados esperados; y (3) los grados de politización en este nuevo entorno requieren una relación más colaborativa entre políticos y gerentes públicos, y entre servidores públicos y ciudadanos, dentro de los límites legales que autorizan los roles y funciones de estos actores (Morse y Buss, 2007).

¿Qué tipo de liderazgo se necesita para abordar estas demandas paradójicas cuando se busca atacar los problemas perversos en un mundo complejo, incierto, interdependiente, diverso y caracterizado por el poder compartido?

### III. El liderazgo en tiempos cambiantes

Las nuevas formas de gobernanza, el movimiento de la pirámide a la red y la importancia de las relaciones más horizontales demanda un tipo de liderazgo diferente al centrado en un individuo visible y con autoridad formal. Es necesario ampliar la capacidad y la oportunidad para que todos los implicados puedan participar frente a los desafíos de un mundo de poder compartido.

Esta demanda es consistente con nuevas teorías del liderazgo caracterizadas por lo que algunos llaman el “liderazgo en plural” (Denis *et al.*, 2012) y el “liderazgo colectivo” (Ospina y Foldy, 2015). Estas teorías prestan menos atención a la relación singular entre un líder y sus seguidores, y más a su localización en un sistema amplio de relaciones cuyos procesos de construcción de sentido, comunicativos y organizativos, ayudan a dar forma, definir y constituir el liderazgo como logro colectivo (Drath *et al.*, 2008; Ospina *et al.*, 2012; Sánchez, 2015). La teoría del liderazgo adaptativo (Heifetz *et al.*, 2009) permite entender la lógica detrás de este cambio. Ella aborda de frente el problema de la complejidad al caracterizar los problemas perversos que afectan a un grupo de trabajo como problemas adaptativos. En contraste con los problemas técnicos, los problemas adaptativos ni siquiera tienen cabida en la lógica actual. Las herramientas y las metodologías existentes son obstáculos para encontrar soluciones novedosas. Se requiere un cambio en la interpretación del mundo, un cambio en los modelos mentales frente a la realidad, para lograr definir el problema y resolverlo. Los problemas perversos se pueden conceptualizar, en efecto, como desafíos adaptativos que requieren liderazgo. La labor de liderazgo de un

individuo con autoridad en este contexto consiste en ayudar al grupo a crear significados para la acción colectiva.

Esta es precisamente la definición de liderazgo que las nuevas teorías relacionales ofrecen: el liderazgo es lo que ocurre cuando un grupo es capaz de cocrear significados para encontrar la dirección, alinear y adaptar sus actividades hacia una acción coordinada e interdependiente y mantener el compromiso hacia los otros y hacia la visión, para persistir a pesar de los obstáculos (Drath *et al.*, 2008; Ospina *et al.*, 2012). La visión tradicional del liderazgo supone que el líder formal asume individualmente estas funciones: dirige al grupo, alinea los procesos y motiva a los participantes. La visión relacional del liderazgo supone que el líder formal facilita las condiciones para que todos participen en la creación de significados, para que todos puedan ejercer su propio liderazgo desde sus posiciones, porque comprenden la razón de ser de sus esfuerzos como una aspiración colectiva frente a la misión.

Esta nueva versión del liderazgo es “posheroica” y altamente relacional (Fletcher, 2012). Para promover comportamientos más colaborativos se fomentan estructuras y procesos que refuerzan la corresponsabilidad frente a las relaciones horizontales de mutualidad, y se crean puentes entre actores con perspectivas diferentes para maximizar la posibilidad de encontrar la solución al problema que se enfrenta. El líder formal que ejerce liderazgo colectivo usa su autoridad para compartirla con otros que normalmente no la tienen en contextos jerárquicos; es entonces un generador de contextos de colaboración y un multiplicador de liderazgos.

La labor de liderazgo para hacer sentido y crear significados para la acción transforma los esfuerzos individuales en logros colectivos. Al construir significados compartidos se consolidan las condiciones para que el grupo pueda enfrentar los desafíos adaptativos del mundo complejo. Investigaciones empíricas sobre liderazgo relacional empiezan a documentar mecanismos que facilitan la construcción de sentido para generar dirección, alineamiento y compromiso. Estos incluyen prácticas para reenmarcar el discurso que define la realidad (*reframing discourse*), prácticas para zanjar las diferencias (*bridging difference*) y prácticas para liberar la energía humana (*unleashing human energies*) (Ospina *et al.*, 2012; Sánchez, 2015)<sup>2</sup>.

Estas prácticas para generar liderazgo son de naturaleza diferente a otras prácticas organizacionales más visibles e igualmente importantes. Gestionar sistemas y procesos relacionados con las tecnologías de gestión (p. ej. la planeación estratégica, la gestión del presupuesto y del talento humano), y avanzar las tareas críticas sustantivas que definen la misión (p. ej. en un hospital, sanar, en una universidad, educar) son actividades imprescindibles para cumplir la misión. Pero ellas no reemplazan las prácticas de liderazgo como labor fundamental para cumplir la misión. La labor de liderazgo constituye la parte más

2 Reenmarcar el discurso busca cuestionar *las narrativas* dominantes y generar nuevos lenguajes propios de la visión de futuro articulada por el grupo. La reenmarcación del discurso genera dirección y alineamiento para el trabajo colectivo. Zanjar las diferencias busca *crear puentes* y romper fronteras para fortalecer los lazos entre los participantes o para establecer colaboración con otras organizaciones. Esto contribuye a generar compromiso y alinea las tareas individuales en una agenda colectiva. Y liberar la energía humana busca potenciar, moldear y *activar la energía* de los miembros del grupo para generar capacidad efectiva para la acción colectiva.

“invisible” del trabajo para la acción colectiva, pero es absolutamente necesaria porque son estas prácticas las que otorgan sentido a las tecnologías de gestión y las tareas críticas sustantivas en cada contexto particular.

Las teorías contemporáneas del liderazgo son útiles para pensar en los cambios que se necesitan para una GETH, al enfatizar la idea de liderazgo como algo que compete no solo al “líder” formal sino a todos los miembros participantes en el sistema. El paso hacia una GETH no se logra simplemente con cambios en las reglas o incentivos, aunque estos ayudan. Este cambio demanda una labor intencional de liderazgo que ayude al grupo a reenmarcar sus modelos mentales; a zanjar las diferencias entre quienes tienen perspectivas que impiden la colaboración y quienes tienen competencias complementarias, y a liberar la energía humana para generar capacidad y motivación para contribuir activamente en el proceso de construcción colectiva. Todo ello requiere generar espacios de interacción y deliberación en las comunidades dentro de la organización y de estas con comunidades fuera de ella, para encontrar la dirección, generar el compromiso y alinear los esfuerzos para articular y avanzar una agenda común.

Al igual que los discursos en las teorías de liderazgo, los discursos y supuestos de la administración pública también se han adaptado a la realidad de un mundo cambiante, cuyos problemas perversos requieren una gobernanza colaborativa. En este contexto, parte de la labor de liderazgo consiste en ayudar al grupo a comprender el contexto más amplio de cambio que demanda una GETH en la administración pública contemporánea.

#### **IV. Hacia una visión deliberativa de la administración pública**

Tres lógicas diferentes conceptualizan cambios recientes en los paradigmas de la administración pública y en las reglas del juego para abordar los problemas colectivos. Los abordajes y sesgos valorativos de cada paradigma redundan en comportamientos y prácticas diferentes, y reflejan variaciones significativas en su concepción de “lo público”. El paradigma representado en la tercera columna justifica una GETH comprometida con la gobernanza colaborativa para abordar los desafíos adaptativos.

La tabla 1 muestra los cambios de paradigma. Ella sugiere un movimiento de la izquierda hacia la derecha, reflejando en la tercera columna lo que hoy se llama una nueva gobernanza democrática (Benington y Moore, 2011).

La primera columna en la tabla 1 presenta el paradigma burocrático de la administración tradicional. Este se basa en una organización jerárquica con la autoridad claramente definida que fluye de arriba hacia abajo. Esta concepción privilegia la responsabilidad del Estado para resolver los problemas perversos que afectan a la sociedad y lo autoriza como representante de la voz del ciudadano. La segunda columna refleja un desafío a esta visión, cuando a finales del siglo XX se critica el papel del Estado y se privilegia la lógica del mercado como la institución más efectiva para abordar los problemas colectivos. Los valores y prácticas del sector privado se vuelven referentes para la efectividad de la acción pública. La tercera columna representa un cambio reciente, que rescata la importancia del Estado pero en diálogo con otros actores, generando un nuevo paradigma que algunos llaman *la administración en redes de gobernanza en comunidad* (Benington y Moore, 2001), y otros *la administración pública deliberativa (APD)* (Brugué, 2013).

**Tabla 1.** El contexto cambiante: una nueva visión de la administración pública

Cambio de paradigma	De la administración tradicional	... a la nueva gestión pública	... a las redes de gobernanza en comunidad (o AP deliberativa)
Abordaje de política pública	Estado de bienestar	Políticas neo-liberales (sin Estado)	Gobernanza democrática (Estado pequeño, fuerte, abierto)
Institución clave	Gobiernos	Sector privado	Sociedad civil
Orientación	Voz	Salida	Confianza
Forma organizativa preferente	Jerarquía	Mercado	Red
Sesgo en la creación de valor	Valor público	Valor económico	Valor social + público y económico

Fuente: elaboración del autor, adaptado de Benington y Moore (2011)

Este movimiento refleja, entonces, un cambio en la concepción del papel de las tres arenas institucionales que definen las democracias liberales. En la concepción tradicional el Estado, la sociedad civil (o tercer sector) y el mercado “protegen” cada una un tipo de interés particular y abrazan valores propios para hacerlo de manera independiente. El discurso contemporáneo de la administración pública reflejado en la tercera columna cuestiona esta separación y cambia el significado de “lo público”.

Los proponentes del nuevo paradigma reconocen que las fronteras entre las tres arenas son fluidas y sus actores tienen recursos necesarios para contribuir a crear una sociedad caracterizada por lo que Amartya Sen llama “el buen vivir”. En un mundo de poder compartido, se necesita esta colaboración para generar el impacto social deseado para resolver un problema colectivo de naturaleza perversa. Aunque cada arena institucional continúa privilegiando un tipo de valor —valor público, valor social o valor económico— lo hace en un contexto de interacción entre actores interdependientes con capacidades críticas necesarias para mejorar el mundo, en un contexto de gobernanza abierto e innovador.

## V. Una nueva conceptualización de “lo público”<sup>3</sup>

La gobernanza democrática supone un cambio en la concepción de lo público que pasa por tres momentos cumulativos: de lo público referenciado al Estado, a lo público referenciado al ciudadano y, finalmente, a lo público referenciado al impacto social inclusivo.

*Lo público referenciado al Estado:* esta concepción, reflejada en la primera columna de la tabla 1, concibe lo público como lo que se hace o se produce en el Estado o con sus recursos (p. ej. en la contratación de servicios). El Estado es garante y protector del bien común. Su responsabilidad es asegurar que se produzcan bienes y servicios para todos los ciudadanos y que se protejan sus derechos y necesidades universales, regulando al mercado para evitar abusos.

3 Las ideas en esta sección resumen un argumento desarrollado en dos presentaciones académicas realizadas por la autora en Colombia (Universidad Nacional) y Brasil (EBAP) en el 2014.

La versión neoliberal de esta perspectiva, reflejada en la segunda columna de la tabla, aparece hacia finales del siglo XX. Emerge como reacción a la crisis de legitimidad del Estado (Bresser Pereira, 1997; CLAD, 2000). Muchas opciones de política pública inspiradas por esta visión (p. ej. la reducción del tamaño del Estado y la desregulación), cuando el Estado se considera parte del problema, eventualmente redundan en el debilitamiento de la institucionalidad pública y la gran crisis financiera de la primera década del siglo XXI.

En la administración pública, esta ideología se manifestó con la llamada nueva gestión pública (NGP). Entre sus premisas estaba separar lo político de lo administrativo, enfatizar la eficiencia, efectividad y calidad del servicio público como referencia para determinar la fuente de oferta del servicio, pública o privada. Lo público aquí sigue referenciado al Estado, pero influenciado por la lógica del mercado e incluso autorizando a sus actores a cumplir funciones antes consideradas público-estatales. En esta perspectiva se privilegia ante todo la atención a los usuarios del servicio, quienes como consumidores pueden “votar con los pies”. Esto introduce la idea de la competencia entre las organizaciones privadas y las públicas para “atraer” al ciudadano-cliente o no perderlo frente a las ventajas del servicio privado.

Aunque la NGP tuvo efectos negativos, hay que reconocer que trajo a la discusión la idea de organizaciones públicas adaptables a su entorno, a riesgo de volverse caducas y desaparecer. Un valor rescatable de la NGP es la motivación que genera para mirar hacia fuera de la organización pública: no se trata solo de defender los intereses universales del Estado o el de los empleados públicos para facilitar o hacer más eficiente su trabajo. Se trata de pensar en función de quiénes reciben el servicio, los ciudadanos (aunque sea como clientes), conectando así los insumos, los procesos y los resultados de las acciones del administrador público. Aunque esta concepción de los resultados de la gestión pública se queda corta, es un avance en relación con la administración pública tradicional donde la acción pública se conceptualiza dentro del sistema cerrado de la agencia pública.

*Lo público referenciado al ciudadano:* esta concepción cuestiona la noción simplista del ciudadano como cliente y refleja un período de transición entre la segunda y la tercera columna de la tabla 1, hacia una administración pública deliberativa. Lo público en esta visión se construye en espacios deliberativos donde distintos públicos dialogan acerca de temas de interés colectivo y proponen soluciones para el bien común. Existe lo público no-Estatal, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil, consideradas como espacios de construcción de ciudadanía para resolver problemas colectivos fuera del Estado (Cunill y Ospina, 2009).

En la columna 2, la crítica frente a la incapacidad del Estado para solucionar problemas colectivos implica su desaparición. En la columna 3, en cambio, se propone involucrar a otros actores para trabajar en colaboración y ampliar los espacios donde se discuten y proponen alternativas de solución a los problemas desde múltiples perspectivas.

Independiente de los administradores públicos, los ciudadanos se encuentran en la esfera pública para discutir e identificar con libertad problemas comunes, influenciar la opinión pública y participar en la política. Los discursos públicos y privados se entrecruzan y se combinan en estos “espacios discursivos” que articulan las necesidades de la comunidad y motivan a buscar soluciones colectivas y a entrar en interlocución con el Estado. Los administradores públicos se nutren de esta información y su capacidad de

gestión se fortalece con la participación de los ciudadanos en debates racionales, y con la presión que estos ponen para el cumplimiento de sus responsabilidades.

En América Latina han surgido espacios más o menos formales, donde, a partir de presiones u ofertas alternativas por parte de la sociedad civil, el ciudadano entra a participar en la toma de decisiones de los problemas públicos. Se abren oportunidades para que la voz del ciudadano “penetre” el Estado y lo influya desde adentro (su papel crítico). El presupuesto participativo, las mesas de concertación, las auditorías articuladas, los consejos gestores de políticas, los consejos de autogestión, son ejemplos de la posibilidad de formas alternativas de ciudadanía política que contribuyen al bienestar general. La participación ciudadana hace al Estado más sensible a los problemas de la comunidad y rompe su monopolio sobre lo público, sin por ello eliminar o disminuir su papel.

En América Latina esta perspectiva ha ganado espacio y las constituciones en la mayoría de los Estados incluyen cláusulas de participación ciudadana. En otros contextos como los Estados Unidos y Europa empieza a emerger también un interés por la participación del ciudadano en los asuntos del Estado. En ambos contextos, los foros deliberativos representan en sí mismos escuelas de ciudadanía, donde los ciudadanos aprenden a hacer política haciendo política, aprendizaje que puede ser aplicado en otros contextos (Dodge y Ospina, 2015).

Se necesita además facilitar las condiciones para que los ciudadanos se vuelvan autores de su propio destino. Ello implica construir o agrandar espacios de lo público desde el Estado, abriendo la organización pública para colaborar con otros actores en intervenciones concretas. Pero no basta con articular la voz del ciudadano para que sea representado por otros (administración tradicional), o para rechazar la baja calidad del servicio (nueva gestión pública). Tampoco basta con participar para mejorar el trabajo del Estado. Se trata de participar para lograr colectivamente el impacto deseado.

*Lo público referenciado al impacto social inclusivo:* esta concepción rechaza la separación firme e inflexible que da responsabilidades diferentes a cada una de las tres esferas: Estado, mercado y sociedad civil. En esta concepción de lo público las responsabilidades y las fronteras entre las tres esferas se vuelven porosas y hay posibilidad de traslape de responsabilidades, con sus consecuentes acciones comunes. Esta perspectiva supone que el Estado va a compartir su autoridad frente a lo público con otros actores, sin por ello perder su autoridad ni su razón de ser. Algunos han hablado de “autonomía mutua relativa” o “antagonismo convergente” como formas de relación que enfatizan la complementariedad y corresponsabilidad de los varios actores frente a los problemas colectivos (Santos, 2005).

Esta concepción amplia de “lo público”, reflejada en la columna 3 de la tabla 1, retoma lo mejor de cada paradigma. De la AP tradicional, incorpora la importancia del Estado y la necesidad de preservar los valores públicos articulados en el contexto de la democracia. Rescata además los beneficios de los sistemas de mérito como esfuerzos para profesionalizar el servicio público y atraer los mejores cuadros. Pero rechaza la noción de un servidor público aislado de la comunidad, definiendo desde un sistema cerrado las prioridades e intervenciones para ayudarla. Lo público no es un espacio independiente y diferenciado, sino más bien aquello que se constituye a través de la sinergia de procesos donde se fomenta la interacción de actores diversos, con competencias y capacidades relevantes para construir conjuntamente un mundo mejor.

De la NGP esta concepción incorpora el interés por las dinámicas que ocurren fuera de la organización pública como el foco de intervención. Retoma así el énfasis en una orientación a los resultados. Incorpora también la idea de que lo privado puede ofrecer elementos importantes para la renovación de la administración pública tradicional. Ello se basa en la convicción de la necesidad de reconfigurar la división tradicional del trabajo frente a las responsabilidades de los problemas públicos como problemas perversos, donde es imposible depender exclusivamente de la acción del Estado. Pero rechaza la antipatía de la NGP por el Estado como árbitro legítimo. Rechaza también su sesgo hacia el mercado como institución dominante. En su lugar, esta visión privilegia a la comunidad.

En esta perspectiva de lo público, el interés individual y el colectivo se cruzan: lo público y lo privado no son necesariamente polos opuestos; no se contradicen por naturaleza; pueden ir de la mano, pueden generar sinergias útiles. En realidad no importa dónde ni con qué actores se realizan las acciones e intervenciones para cambiar la realidad al abordar los problemas perversos que requieren acción colectiva. Importa más la calidad de las interacciones entre actores en espacios inclusivos apropiados para la construcción colectiva de un mundo solidario. Se construyen espacios de colaboración que les permiten a grupos con diversos intereses encontrar puntos de convergencia y avanzar para lograr resultados que producen beneficios para todos sin perjuicio del bien común.

Más que responsabilidades y funciones fijas aportadas desde cada sector, se fomentan las prácticas relacionales para generar impacto frente a los problemas que ningún actor puede resolver por sí mismo. Esta concepción, entonces, entiende lo público como aquellos espacios en donde se agrega valor a la esfera pública, utilizando para ello como guía lo que el público valora, o sea los valores públicos (Benington, 2011).

Bajo el manto de la gobernanza colaborativa, emergen las alianzas multisectoriales como una nueva herramienta de política pública que potencializa las competencias de cada sector para abordar problemas perversos. Lo público se extiende a redes híbridas de acción social con elementos estatales y no estatales, donde el Estado lidera, pero privilegiando la lógica de la comunidad (Benington, 2011) y aprovechando las ventajas comparativas que puede ofrecer el sector privado para avanzar hacia el bien común. El Estado trabaja así para que los espacios de colaboración se conviertan en “regímenes de ganancia mutua”. Esto se refiere a los “arreglos de poder compartido que potencian el trabajo en red y movilizan intereses en el largo plazo con un sesgo a favor del valor público” (Bryson *et al.*, 2006). Bajo estos regímenes se ajusta la lógica de colaboración para priorizar a “las personas sobre el capital” (Santos, 2005).

No es cuestión de reducir el Estado, ni tampoco de complementarlo con lo que otros actores ofrecen, se trata de transformarlo. El Estado puede ser —como en el caso de la NGP— un Estado-empresario que potencia la relación Estado-mercado (Santos, 2005). Pero también tiene el potencial de convertirse en un “Estado como novísimo movimiento social” que potencia la relación Estado-comunidad (Santos, 2005). Esta visión de lo público articula la democracia representativa y la participativa y aspira a “una reinención solidaria y participativa del Estado” (Santos, 2005, p. 311).

Como “movimiento social” el Estado se involucra directamente en la aspiración por realizar acciones cuyo impacto produzca transformaciones profundas en la sociedad. Es en este contexto donde cobra nuevo sentido y se profundiza la idea de una orientación a los resultados. Pero no se trata de una orientación centrada en resultados dentro de la

organización, ni a resultados para el “ciudadano” en abstracto, sino para comunidades concretas y ciudadanos con quienes colabora el servidor público. Y colaborando los ciudadanos comprometidos y críticos *participan* en la construcción de soluciones más efectivas para afrontar sus problemas. Este es un tipo de “orientación a los resultados” muy diferente del que ofrecía la nueva gestión pública.

## **VI. La orientación a los resultados centrada en la comunidad**

El énfasis en los resultados surge en la administración pública de finales del siglo XX con la llamada nueva gestión pública. Esta orientación se asocia con una mayor atención a la experiencia de los usuarios de los servicios, más que la de los funcionarios o productores del servicio (haciendo hincapié así en la calidad sobre la legalidad). Pasada la ola reformista de la NGP y asimilado el trauma frente a las consecuencias negativas asociadas con esta orientación, se abre paso a un nuevo discurso. Este propone un Estado, si bien no grande, sí sólido y consolidado, que recupera su capacidad reguladora y garante del bien común. Pero es ahora un Estado que no actúa solo, sino con otros, con un papel de agente articulador, “mediador” o “broker” (Benington y Moore, 2011; Brugué, 2013; Ospina y Foldy, 2015). Sus servidores públicos son capaces de cruzar múltiples fronteras en la medida que entienden las interdependencias y causalidades recíprocas entre los asuntos complejos (Benington y Moore, 2001). Aquí la orientación a los resultados no es algo que se impone desde arriba, sino que está en el corazón de la propuesta: se trata de trabajar con todos los actores que coinciden con la necesidad de confrontar los problemas perversos de una manera coordinada y estratégica.

Pero generar una cultura que dirija atención a los resultados es particularmente difícil en el contexto de los países latinoamericanos. Esto porque el enfoque jurídico en la administración pública usa el derecho público (y, particularmente, el derecho administrativo) como base para gobernar (González, 1997). El andamiaje conceptual y técnico que sustenta las prácticas necesarias para orientar la gestión a los resultados en la administración pública deliberativa se fundamenta en una lógica muy diferente.

La gestión orientada a resultados hoy exige visualizar las tecnologías de gestión que la soportan como parte de una tarea más política y expresiva, esto es, cargada de valores. Procesos de planeación, diseño e implantación, con su instrumental de monitoreo y evaluación se crean en función de lo que se busca cambiar con la acción colectiva. Los mecanismos de retroalimentación producen aprendizaje y motivan los ajustes para avanzar esa visión común. Cada actor involucrado reconoce y valora las interdependencias con sus colegas, buscando aprender y alinear su trabajo con el de aquellos para alcanzar la meta deseada. Cuando la evaluación se usa para generar una cultura de miedo, castigo y culpabilidades, genera también consecuencias negativas que afectan el clima organizacional. Pero cuando se pone al servicio del proyecto expresivo de crear un mundo mejor y más equitativo para todos, puede generar círculos virtuosos: los resultados (positivos) motivan y generan nueva capacidad, la cual a su vez genera motivación para buscar nuevos resultados. En este contexto, la evaluación como herramienta para impulsar una orientación a los resultados es fuente de innovación, creatividad y adaptación al cambio (Ospina, 2006).

En la administración pública deliberativa, el marco estratégico que sostiene una cultura orientada a resultados no es neutral. Los agentes encargados de implementar el programa propuesto por un gobierno elegido democráticamente —gerentes públicos y gestores de la política pública— están tan comprometidos como los políticos elegidos con la obligación de rendir cuentas al ciudadano y a la comunidad donde este se define como tal (Abitbol, s. f.; CLAD, 2000, Cunill y Ospina, 2009). Esta lógica política otorga igualmente un carácter político, además de gerencial y técnico, a la gestión por resultados. En efecto, la atención al logro de los resultados esperados cobra un nuevo sentido cuando se enmarca dentro de las grandes metas de la política pública articuladas a través de un programa de gobierno autorizado por los ciudadanos (y en diálogo con ellos, si se tienen en cuenta los presupuestos de una administración pública deliberativa).

Una cultura orientada a los resultados, centrada en la comunidad, tiene un enfoque sistémico: primero, conecta los macroprocesos de la democracia y el desarrollo, que son de orden político, económico y social, con los mesoprocesos de los sistemas de política pública que son de orden político y técnico; segundo, conecta estos a su vez, con los microprocesos en las organizaciones, sus unidades y sus grupos de trabajo, que son de orden político, técnico y gerencial. Un enfoque sistémico hace más visible la naturaleza política de este último nivel de acción (Cunill y Ospina, 2003).

En el contexto de la administración pública deliberativa y la gestión colaborativa, esta orientación motiva a cada miembro del grupo de trabajo a dirigir sus propósitos, acciones y esfuerzos a producir resultados concretos, asociados con la resolución de los problemas perversos identificados como objeto misional de su organización. El servidor público trabaja en una organización concreta, dedicada a implementar una política pública particular, autorizada por el ciudadano. Su motivación es encontrar los medios adecuados para hacer efectiva su intervención frente a los problemas que impactan directamente a la comunidad.

Para hacerlo, debe acercarse a la comunidad y comprender el impacto del problema sobre sus miembros. Igualmente debe identificar a los actores que facilitan los procesos y aquellos que generan obstáculos para desarrollarlos, fomentando mediaciones para el trabajo colaborativo en red. Estas acciones conllevan un proceso de *apertura* en las organizaciones públicas para trabajar con aquellos actores sociales con capacidad para contribuir a resolver el problema.

En el contexto social de los países del Sur el fin último es satisfacer las aspiraciones colectivas de la sociedad por alcanzar un desarrollo sostenible, equitativo e inclusivo. Pero debe hacerse sin ignorar las reglas y procedimientos que emanan del marco legal demandado por el Estado de derecho que sustenta la democracia. Por ello, este contenido político de la orientación a los resultados es tan o más importante que el contenido técnico y gerencial de las herramientas necesarias para su implementación (Ospina, 2006).

Al privilegiar la dimensión política, esta orientación a los resultados contribuye a transformar la gestión pública tradicional en una gestión más estratégica, más responsable y más democrática. Es estratégica porque articula principios y rutas fundamentales que orientarán el proceso para alcanzar los fines a los que se desea llegar. Es responsable porque la relación entre el fin y los medios para alcanzar los resultados está determinada por valores democráticos, incluyendo el compromiso de entrar en diálogo con la comunidad, ampliar la esfera pública para generar valor público, mejorar la calidad de vida de la

comunidad sin ignorar los principios universalistas —equidad, inclusión— y los valores públicos —transparencia, rendición de cuentas, participación— en un contexto de democracia. Finalmente, es democrática por lo anterior y porque utiliza para lograrlo medios democráticos como son la gestión colaborativa e inclusiva. De esta manera, el Estado y sus servidores públicos, entonces, como los mediadores de procesos deliberativos que amplían el espacio público para la acción colectiva, son capaces de afrontar los desafíos adaptativos del desarrollo en contextos de democracia.

Una cultura orientada a resultados centrada en la comunidad sensibiliza a los servidores públicos a la necesidad de adaptar sus prácticas de trabajo siguiendo el espíritu de la administración pública deliberativa. Se trata de buscar maneras creativas e innovadoras para contribuir a la resolución del problema, sin dejar de vigilar la legalidad de los medios para llegar al fin y sin debilitar la institucionalidad de los procesos para lograrlo. El servidor público está dispuesto a inventar prácticas inteligentes de gestión pública colaborativa e inclusiva, sin por ello ignorar los requerimientos legales impuestos por la lógica del Estado de derecho.

La gestión pública se concibe así como una manera de reorganizar recursos y actividades para resolver problemas colectivos, sin amenazar los procesos y reglas institucionalizadas a lo largo del tiempo para garantizar el mérito y los valores públicos. Desde el punto de vista de la GETH, esta no puede ser menos que una gestión colaborativa e inclusiva, dadas las implicaciones para la acción pública de una nueva concepción de lo público y de una noción de la gestión por resultados en sintonía con la administración pública deliberativa.

## **VII. La gestión colaborativa e inclusiva para la acción pública**

El eje de cualquier programa de reforma en el sector público hoy es el fomento de una *mirada hacia fuera*. Se busca satisfacer las necesidades, demandas y expectativas de una comunidad, pero una comunidad construida a partir del diálogo e interlocución con otros, sobre cómo abordar sus problemas colectivos. Ello requiere una gestión colaborativa e inclusiva en sus respuestas a los retos que le plantea al servidor público una sociedad cada vez más compleja y diversa. Con la inclusión de múltiples perspectivas, las respuestas a la complejidad de los desafíos adaptativos se enriquecen; con la multiplicidad de sensibilidades se estimulan la creatividad y la innovación. En la gestión inclusiva, los servidores públicos están constantemente atentos a las oportunidades para ampliar el espacio de lo público desde su trabajo cotidiano. Las fronteras o límites entre las partes no se conciben como barreras que hay que superar, sino como oportunidades de conexión, espacios de encuentro entre las partes, donde las posibilidades se expanden.

La gestión colaborativa busca reducir la distinción entre “actores dentro o fuera del gobierno” abriendo puertas a la creación de roles colaborativos para miembros de la comunidad, como coaprendices, codecisores o coimplementadores de políticas públicas, lo que algunos autores han denominado coproducción (Ostrom, 1996), y otros gestión pública inclusiva (Feldman y Khademanian, 2007). La colaboración expande fronteras (*boundary spanning*) para el flujo de información y recursos entre organizaciones, arenas institucionales, y entre el gobierno y sus constituyentes (Emerson *et al.*, 2011). Establece interconexiones entre distintos tipos de fronteras sociales o institucionales que normalmente separan a la

gente (Quick y Feldman, 2011) y por tanto facilita la construcción conjunta de acciones para abordar el problema que les incumbe.

Es claro que la administración pública deliberativa requiere complementar la dirección jerárquica, de arriba hacia abajo, por un liderazgo mediador, que emane desde el centro de la red más que desde la cúpula de la pirámide (Brugué, 2013). Se trata de fortalecer los mecanismos de responsabilización horizontal (*accountability*) (Fletcher, 2012), tanto o más que los verticales, donde los miembros del grupo se sienten responsables no solo frente a sus jefes, sino también frente a sus colegas y frente a quienes representan el objeto de su trabajo, los ciudadanos.

En este contexto, una orientación humanista que privilegia a las personas es necesaria no solamente por sus bondades intrínsecas (aunque estas son importantes), sino porque las habilidades relacionales representan la clave de una gestión efectiva para los nuevos tiempos:

El mediador ha de ser el responsable de generar confianza, de conducir las deliberaciones y de garantizar que estas produzcan resultados. Su perfil, por lo tanto, no ha de definirse siguiendo los tradicionales criterios tecnocráticos sino incorporando, sobre todo, habilidades relacionales. El mediador, a diferencia del gerente tradicional, no es aquel que sabe cómo hacer las cosas sino el que sabe cómo provocar, articular y aprovechar los diálogos. (Brugué, 2013, p. 14)

La relación con la gestión por resultados es orgánica. Más que trabajar sobre los resultados en sí mismos, el mediador trabaja sobre las relaciones, porque los resultados esperados son el fruto de estas en un contexto democrático. El liderazgo de la red es un liderazgo colectivo (Ospina y Foldy, 2015). El líder, formal e informal, es un mediador que mantiene activada la red, regula posibles conflictos, establece los marcos de la interacción, facilita el diálogo, organiza espacios de encuentro y promueve aspiraciones y valores compartidos, todo ello y más para activar el liderazgo de los participantes (Brugué, 2013, p. 14). Las condiciones para lograr estas interconexiones se cultivan no solo entre los empleados de la organización pública, sino también, y es igualmente importante, entre estos y los de otras organizaciones, así como entre los ciudadanos (sean estos beneficiarios o participantes en organizaciones de la sociedad civil).

La administración pública deliberativa redefine lo que significa introducir una reforma modernizadora como es la gestión estratégica del talento humano (GETH). Mientras la administración pública tradicional asigna tareas y responsabilidades a quienes por sus competencias les corresponde, la nueva modernización administrativa apunta a fomentar prácticas que buscan cambiar los modelos mentales. Se trata de “sustituir la lógica moderna del “cada uno a lo suyo” por la lógica posmoderna del “entre todos lo haremos” (Brugué, 2013, p. 4). Esto implica generar suficiente compromiso, definido en el contexto de la construcción de liderazgo colectivo, como la situación donde los miembros de un grupo o una comunidad asumen como prioridad personal, el éxito del colectivo, no solo su éxito individual o el éxito de su unidad u organización particular (McCauley, 2014).

## VIII. Conclusión

La razón de ser de la GETH no es solo técnica, no aspira solo a aplicar el estado del arte del conocimiento contemporáneo en gestión pública o crear un ambiente más humanista y humanizado en el sector público. Estas son razones necesarias pero no suficientes para justificar un cambio que deberá ser abrazado por todos los actores (y en todos los niveles de la administración pública) involucrados o no con el día a día de la GETH. La razón de ser de la GETH se encuentra en la urgencia real que debe sentir todo servidor público—independiente del nivel y posición en la jerarquía— frente al impacto nefasto que los problemas perversos tienen sobre cualquier miembro de la sociedad. Es precisamente la experiencia del problema por parte de la comunidad lo que justifica la existencia de la organización pública y, por ende, el empleo público.

Sin considerar esta motivación, la implementación de la GETH se convierte simplemente en una herramienta mecánica de modernización, entre muchas otras. El cambio cultural que subyace a la GETH no se justifica por la mera motivación de cambiar la gestión tradicional por una gestión más moderna, ni simplemente para lograr la meta de tener un servidor público más motivado y satisfecho. Se justifica porque el mundo cambiante y de poder compartido, donde los problemas son cada vez más perversos, demanda nuevas formas de gobernanza, más abiertas y relacionales, y nuevas estrategias, innovadoras y flexibles, para producir el cambio con la participación de todo aquel que tenga algo que aportar para generar la masa crítica requerida para hacerlo.

Es por esto que Sanabria *et al.* (2015) avanzan el argumento de que “la gestión estratégica del talento humano es más una estructura de pensamiento que una lista de recetas y prescripciones acerca de cómo se debe manejar el capital humano” (p. 11). Lo que se necesita es un cambio cognitivo, individual y colectivo en los modelos mentales que subyacen las prácticas cotidianas y estratégicas de la administración pública. Estamos hablando de cambiar la forma de “pensar y de hacer”, lo cual presupone un cambio en la forma de “ser y estar”, un cambio en la posición “existencial” frente a los dilemas que enfrentamos en la práctica de la administración pública en un contexto democrático (Ospina y Foldy, 2015).

Sanabria *et al.* (2015) proponen impulsar un cambio profundo en la cultura organizacional del Estado y la administración pública colombianos. Ello demanda ajustar el *statu quo* que sustenta las instituciones públicas del país para responder estratégicamente, primero, a las realidades de la sociedad frente a los problemas perversos que la caracterizan y, segundo, a una nueva visión de la administración pública como espacio deliberativo y participativo.

En efecto, es importante enmarcar las recomendaciones de Sanabria y sus colegas para cambiar el modelo tradicional de recursos humanos por un modelo de GETH dentro de este novedoso discurso de la administración pública. Este supera algunas de las premisas de la nueva gestión pública, pero también retoma aquellos elementos que motivan orientar la gestión pública hacia fuera de la organización. También reemplaza las premisas antiestatales por otras basadas en nuevas concepciones de lo público, considerando lo que algunos expertos llaman un nuevo contexto de gobernanza colaborativa y, otros, una administración pública deliberativa.

En la nueva gestión pública el *ciudadano* se concebía como “cliente” que demanda calidad en la prestación de los servicios públicos; en la administración pública deliberativa

el ciudadano es miembro de una comunidad con aspiraciones de participar en la toma de decisiones y, por tanto, es un interlocutor en la gobernanza democrática. En la NGP el servidor público buscaba la manera más efectiva y eficiente de producir los servicios de calidad; en la administración pública deliberativa el servidor público busca ante todo garantizar espacios de colaboración que se conviertan en “regímenes de ganancia mutua”, donde todos se benefician asegurando la prioridad del bien común.

Es en este contexto donde vuelve a tomar fuerza la idea de la orientación a los resultados, pero ahora con una connotación más democrática. En la NGP, la orientación a los resultados debilitó la integridad de los procesos para generar valor público o los principios que los sustentan; en la administración pública deliberativa los resultados son fundamentales, pero los procesos democráticos e inclusivos son igualmente importantes.

Resultados vaciados de respeto a los valores democráticos y participativos pierden su sentido dentro de la gobernanza colaborativa. La orientación a los resultados centrada en la comunidad y la generación de una cultura que la promueva entre los servidores públicos, demanda intencionalidad. Requiere intervenciones deliberadas y articuladas para asegurar que los procesos y sistemas de la organización la fomenten, y para que incentiven y premien el trabajo cotidiano del empleado, cuando este refleja un compromiso por generar valor público. Para ello será necesario, además, poner este objetivo dentro de otro: generar las condiciones de clima organizacional para que cada empleado comprenda que su trabajo, no importa qué tan alejado está de la comunidad, existe en última instancia para apoyar las intervenciones que mejoran la calidad de vida de esta comunidad.

Este ensayo ha intentado hacer más explícito lo que Sanabria y sus colegas seguramente tuvieron en mente al formular la visión que motiva su modelo de GETH en Sanabria *et al.* (2015), de buscar “Un Estado y una organización pública efectivos, conformados por equipos e individuos motivados y satisfechos con su labor”. La pregunta que surge frente a esta visión, particularmente al relacionarla con un mundo de poder compartido y una nueva visión de la administración pública, es: *un Estado y una organización pública efectivos, conformados por equipos e individuos motivados y satisfechos con su labor ¿para qué?* La respuesta, ya sugerida en el documento, y que se ha intentado profundizar en este ensayo, es: *para generar impacto social inclusivo.*

Si esto es así, los objetivos estratégicos que propone el equipo de investigadores para cada subsistema de un sistema de GETH deben estar apoyados por una decisión política explícita e intencional por desarrollar liderazgos en todos los niveles del sistema. En este sentido, el liderazgo es el vector que le da sentido a los lineamientos y recomendaciones de acción propuestos. La labor de liderazgo, apoyada por los campeones del cambio, ofrece significados sustantivos e integradores para abrazar la idea vertiginosa de cambiar la política actual y justificar la urgencia de avanzar paso a paso en las rutas de acción propuestas en el documento.

## Bibliografía

- ABITBOL, P. (s. f., c. 1994). La evaluación como parte integral de la gestión pública en Colombia. Documento de trabajo de la División Especial de Evaluación, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

- ANSELL, C. y GASH, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- BENINGTON, J. (2011). From Private Choice to Public Value? En J. Benington y M. Moore (eds.), *Public Value: Theory and Practice* (pp. 31-51). Gran Bretaña: Palgrave MacMillan.
- BENINGTON, J. y MOORE, M. (eds.). (2011). *Public Value: Theory and Practice*. Gran Bretaña: Palgrave MacMillan.
- BRESSER PEREIRA, L. C. (1997). "State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms", Presentado en el Congreso Interamericano del CLAD, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- BRUGUÉ, Q. (2013) Modernizar la administración: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. Barcelona: IGOB-UAB.
- BRYSON, J. M., Crosby, B. y Middleton, M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 44-55.
- CLAD. (2000). La responsabilización ("Accountability") en la nueva gestión pública latinoamericana. En CLAD, *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD - BID - Eudeba.
- CROSBY, B. y BRYSON, J. (2007). Leadership for the Common Good: Creating Regimes of Mutual Gain. En R. Morse, M. Kinghord y T. Buss (eds.), *Transforming Public Leadership for the 21<sup>st</sup> Century*. NY: M. E. Sharpe.
- CROSBY, B. C. y BRYSON, J. M. (2005). *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared-Power World*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- CUNILL, N. y OSPINA, S. (2009). *Strengthening of Monitoring and Evaluation Systems in Latin America: Analysis of 12 Countries*. Venezuela: Editorial Texto, C. A. (Portuguese Translation of Spanish Original).
- CUNILL, N. y OSPINA, S. (2003). La evaluación como una herramienta técnica y política. En N. Cunill y S. Ospina (eds.), *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas* (pp. 435-494). Venezuela: CLAD - Texto, C. A.
- DENIS, J., LANGLEY, A. y SERGI, V. (2012). Leadership in the Plural. *The Academy of Management Annals*, 6(1), 211-238.
- DODGE, J. y OSPINA, S. (2015). Developing Advocates for Change: A Practice Approach to Understanding Associations as "Schools of Democracy," Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly (pp. 1-22); DOI: 10.1177/0899764015584063.
- DRATH, W. H., MCCAULEY, C. D., PALUS, C. J., VAN VELSOR, E., O'CONNOR, P. M. G. y MCGUIRE, J. B. (2008). Direction, Alignment, Commitment: Toward a More Integrative Ontology of Leadership. *The Leadership Quarterly* 19(6), 635-653.
- EMERSON, K., NABATCHI, T. y BALOGH, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, 1-30.
- FELDMAN, M. S. y KHADEMIAN, A. M. (2007). The Role of the Public Manager in Inclusion: Creating Communities of Participation. *Governance*, 20(2), 305-324.
- FLETCHER, J. K. (2012). The Relational Practice of Leadership. En M. Uhl-Bien y S. Ospina (eds.), *Advancing Relational Leadership Research: A Dialogue Among Perspectives* (pp. 83-106). Charlotte, NC: Information Age Publishing, Inc.
- GETHA-TAYLOR, H., HOLMES, M. H., JACOBSON, W. S., MORSE, R. S. y SOWA, J. E. (2011). Focusing the Public Leadership Lens: Research Propositions and Questions in the Minnowbrook Tradition. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, i83-i97.

- GONZALES, E. (1997). *El laberinto institucional colombiano: fundamentos de administración pública*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- HEIFETZ, R., LINSKY, M. y GRASHOW, A. (2009). *The Practice of Adaptive Leadership*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- HEINRICH, C. J., HILL, C. J. y LYNN, L. E. JR. (2004). Governance as an Organizing Theme for Empirical Research. En P. W. Ingraham y L. E. Lynn, Jr. (eds.), *The Art of Governance: Analyzing Management and Administration* (pp. 3-19). Washington, DC: Georgetown University Press.
- MCCAULEY, C. (2014). Making Leadership Happen. *A White Paper from the Creative Leadership Center*. Greensborough, NC.
- MORSE, R. S. y BUSS, T. F. (2007). The Transformation of Leadership. En R. S. Morse, T. F. Buss y C. M. Kinghorn (eds.), *Transforming Public Leadership for the 21st Century*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- OSPINA, S. (2006). Monitoreo, evaluación y gestión por resultados: herramientas para la efectividad en el desarrollo. En IDB. *Social Contract and Development: Toward More Equitable and Cohesive Societies*. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- OSPINA, S. M. y FOLDY, E. G. (2015). Enacting Collective Leadership in a Shared-Power World. En J. Perry y R. Christensen (eds.). *Handbook of Public Administration* (pp. 489-507), tercera edición. San Francisco: Jossey Bass.
- OSPINA, S. M., FOLDY, E. G., EL HADIDY, W., DODGE, J., HOFMANN-PINILLA, A. y SU, C. (2012). Social Change Leadership as Relational Leadership. En M. Uhl-Bien y S. Ospina (eds), *Advancing Relational Leadership Research: A Dialogue Among Perspectives* (pp. 255-302). Leadership Horizons Series, Greenwich, CT: Information Age.
- OSTROM, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- OSTROM, E. (1996). Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development*, 24(6), 1073-1087.
- QUICK, K. S. y FELDMAN, M. S. (2011). Boundaries and Inclusive Public Management. Public Management Research Association Conference. Nueva York: Syracuse.
- RITTEL, H. W. J. y WEBBER, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4, 155-169.
- SANABRIA, P. (comp.) (2015). *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- SANABRIA, P., TELCH, F., RODAS, A., ASTUDILLO, M. y ESTRADA, S. (2015). Lineamientos básicos para una política de gestión del recurso humano para el contexto del sector público colombiano. Para servir mejor al país: ¿cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas? Documentos de trabajo Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, 18. Recuperado de <https://egob.uniandes.edu.co/index.php/es/component/abook/search?category=12&searchCat=1&grid=1&showImg=0&Itemid=552>.
- SÁNCHEZ, I. D. (2015). *Liderazgo para el cambio social: un análisis del rol de la confianza*. Tesis doctoral no publicada. Universidad de los Andes, Bogotá.
- SANTOS, B. D. S. (2005). *El milenio huérfano: ensayos para una nueva cultura política*. Madrid: ILSA, Trotta.

## Capítulo 6

# **Lineamientos jurídicos que se deben tener en cuenta para la implementación de una política que busque hacer estratégica la gestión del talento humano en el sector público colombiano**

Jorge Iván Rincón Córdoba

## **Introducción**

La gestión estratégica del talento humano para el logro de una administración pública acorde con los desafíos que comprenden los intereses generales que le son confiados depende, en gran medida, de la correcta implementación del principio de planeación. Este postulado, que ha sido sobre todo estudiado en el ámbito de la contratación estatal (Expósito, 2003), se debe predicar también de la función pública, pues es precisamente el prever de forma anticipada la correcta disposición de los empleos públicos, la clase de relaciones jurídicas que se requiere establecer con los dependientes laborales, la necesidad de personal, las calidades a este exigidas por el obrar administrativo, la adecuada identificación de los perfiles profesionales, la determinación de cauces o recorridos profesionales a través de criterios claros de movilidad tanto horizontal como vertical, entre otros. Es entonces la planeación la clave para el logro de un Estado que se adecue a los parámetros de eficacia, eficiencia y efectividad exigidos en el artículo 209 de la Constitución.

Aun cuando lo sostenido parezca obvio, el ordenamiento jurídico colombiano se caracteriza por la improvisación en las reformas tanto legales como administrativas del empleo público, pues estas no obedecen a la identificación previa de dificultades y necesidades reales de las diferentes organizaciones públicas, sino a medidas de corte coyuntural que solo se detienen en obtener soluciones a problemáticas de corto plazo o alcance (Borda y Díaz, 2015). No se trata de una conclusión arrojada a la ligera, sino sustentada en una realidad fácilmente constatable: el tema de la función pública no ha ocupado un lugar importante en la agenda política y jurídica del país pues, a diferencia de otros ordenamientos jurídicos que nos han servido de referencia (como Estados Unidos, Inglaterra, Francia, etc.), en los que las decisiones respecto del modelo de empleo público a adoptar van acompañadas de elaboración de diagnósticos, informes, reflexiones teóricas que involucran diferentes sectores sociales y académicos (Rincón, 2009) en el caso colombiano se ha optado por la importación de modelos de manera irreflexiva sin adaptarlo a las contingencias propias del contexto nacional (Sanabria, 2010).

En este escenario, el debate se presenta casi exclusivamente desde el plano de lo teórico, el dominio de la discusión corresponde al derecho, se dejan de lado disciplinas

como la ciencia de la administración y además se olvida la relevancia de analizar aquello que se presenta en el mundo de lo fáctico y pragmático, pues es de allí de donde se pueden obtener los mejores insumos para lograr una adecuada reforma. Ejemplo de lo que se sostiene se encuentra precisamente en el modelo gerencial adoptado en la Ley 909 del 2004, en el que la influencia de la doctrina española<sup>1</sup> (Jiménez Asensio, 2006) es evidente frente al paradigma que se propone, demeritando la importancia de establecer el “deber ser” sobre un análisis detallado de la realidad.

No es el lugar adecuado para hacer un análisis de las razones que condujeron a la reforma establecida en la Ley 909 del 2004, pues más allá de sus yerros o aciertos, lo que quiere denotarse es la importancia de la planificación no solo en sede administrativa sino en sede de los cambios constitucionales o legales que en el futuro pretendan realizarse, para lo cual no solo se requiere de la importación de construcciones jurídicas, sino de la necesidad de crear un modelo que obedezca a un conocimiento profundo de la realidad organizacional colombiana. La planeación debe traducirse en la elaboración de un “plan o proyecto de acción” (Real Academia Española, 2015) que comprenda la obtención de metas medibles en el corto, mediano y largo plazo. Es precisamente la lógica que subyace al presente capítulo, pues su objetivo no es otro distinto que encontrar los limitantes jurídicos que deben identificarse para cualquier modificación que se pretenda, bien sea a nivel constitucional, legal o administrativo.

La tarea encomendada no es de poca monta pues aun cuando en una reforma social se tenga en cuenta el principio de planeación (el cual no es estrictamente jurídico), al darles importancia a los recursos materiales, económicos, temporales y humanos que serán indispensables para obtener las metas propuestas, lo cierto es que su viabilidad depende en gran medida de la correspondencia que esta tenga con el ordenamiento jurídico vigente o con la necesidad de su variación.

Es por este motivo que resulta indispensable que se determinen las principales restricciones jurídicas que deben ser consideradas a efectos precisamente de asegurar que aquello que se propone en el trabajo adelantado por el equipo investigador sea realizable. La planeación también comprende tener en cuenta las variables jurídicas una vez se han identificado posibles respuestas a problemáticas previamente encontradas. No hacerlo puede conducir a un callejón sin salida pues se altera la ecuación entre derecho y realidad, al tener consecuencias negativas idénticas con respecto a que se hagan reformas normativas sin estudiar las necesidades de la organización administrativa e identificar tales necesidades sin tener presentes los cambios que son demandados por el ordenamiento jurídico. En este último plano es precisamente donde se ubica este escrito. En las siguientes cinco subsecciones se resumen los principales lineamientos jurídicos para la eventual implementación de una política basada en el modelo y lineamientos de Sanabria *et al.* (2015).

1 En efecto, la elaboración de la Ley 909 del 2004 obedeció en gran medida a la necesidad de implementar la gerencia pública como compromiso adquirido por el Estado colombiano en la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Para la realización de esta tarea, el Gobierno estuvo asesorado por Rafael Jiménez Asensio, uno de los teóricos españoles más importantes en temas de función pública directiva.

## **I. Los lineamientos jurídicos que se deben tener en cuenta para lograr una fuerza de trabajo que responda a las necesidades de la organización y del Estado colombiano en cantidad y calidad (subsistema planeación del empleo, Sanabria, Telch, Rodas, Astudillo, Estrada, 2015)**

Este primer componente de la gestión estratégica del talento humano (en adelante GETH) se acompaña con el deber o principio de planeación que debe ser un parámetro de optimización en el ejercicio de las competencias administrativas derivadas del régimen de la función pública. Varias de las propuestas de Sanabria *et al.* (2015) se hacen con relación a la necesidad de contar con los instrumentos indispensables para obtener la mejor fuerza de trabajo dentro de las diferentes administraciones públicas, algunas se relacionan directamente con la correcta delimitación de las herramientas de agrupación y organización de los empleos (plantas de personal y manuales de funciones), otras se enmarcan en la determinación previa de cauces de movilidad, capacitación e incentivos, algunas se relacionan con la implementación de instrumentos que permitan la medición de las necesidades de empleo en cada entidad u organismo y otras se sustentan en la necesidad de redefinir el rol de las llamadas unidades de personal.

Como puede observarse, se trata de la previsión y delimitación de las necesidades que cada organización tiene, lo cual de suyo conlleva la toma de medidas racionales, escalonadas y ante todo contrastadas con exigencias o requerimientos derivados del ejercicio mismo de la función, de forma tal que se eviten procesos descuidados y que obedezcan siempre a la solución de coyunturas. La planeación implica una correcta anticipación a través de una identificación de las fortalezas y debilidades para potenciar las primeras y corregir las segundas.

Por este motivo, a efectos de ofrecer mayor claridad, se hace indispensable, para desarrollar este subsistema, guiarse por la siguiente estructura: abordar, en primer lugar, las formas de agrupación del empleo público establecidas en el ordenamiento jurídico colombiano (A); posteriormente, analizar la importancia de los instrumentos principales de gestión de los empleos públicos, específicamente las plantas de personal y los manuales de funciones (B); a continuación, se tratará lo concerniente a las herramientas complementarias de los instrumentos de gestión tales como registros, sistematización de hojas de vida, etc. (C); en este punto, se relacionará la importancia de las unidades de personal con la correcta planeación del talento humano (D); para, finalmente, analizar desde su viabilidad jurídica las propuestas realizadas (E).

### **A. La correcta agrupación de los empleos públicos en Colombia**

La función pública en Colombia se estructura a través del empleo público. En efecto, se trata de la célula organizacional a partir de la cual se viabiliza el correcto funcionamiento de entidades y organismos públicos a través de un detallado proceso de división del trabajo que al final constituye una materialización de las competencias asignadas por el ordenamiento jurídico (Romano, 1917). De allí que las normas de derecho administrativo laboral condicionen el ingreso, la permanencia y el retiro a estas divisiones funcionales.

El empleo público existe como una realidad objetiva, o lo que es igual, no depende de que tenga un titular determinado, de forma tal que el régimen laboral dependerá en todo momento de la categorización que de él se haga (Rincón, 2009). Esta conclusión se acompasa con la definición traída por el artículo 19 de la Ley 909 del 2004, en el que se señala que el empleo público es el “conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado”.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, siguiendo la doctrina nacional (Rincón, 2009), ha señalado que el concepto de empleo público comprende tres elementos: el funcional, que en definitiva es el contenido prestacional de la relación jurídica; el subjetivo que comprende al titular o persona natural que hace posible la materialización de las tareas encomendadas al Estado y, por ende, del régimen jurídico al que se encuentra sujeto dependiendo de la categoría de empleo público que se trate, y el finalista o teleológico que relaciona el puesto de trabajo con las finalidades de interés general representadas en el objeto misional de la entidad u organismo (Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 7 de abril del 2011).

De los tres elementos identificados debemos referirnos al segundo pues, como se señaló, la primera clasificación que se hace de los empleos públicos tiene que ver con el régimen jurídico laboral al que se encuentran sometidos, de allí que se presente la clásica dicotomía entre carrera administrativa y libre nombramiento y remoción. Esta distinción, corresponde en exclusiva a la ley, y resulta trascendental al impactar en tres aspectos: (1) aun cuando se trata de relaciones sometidas a derecho administrativo, es en el campo de los derechos en el que se encuentra una separación, pues solo los cargos de carrera administrativa tienen derecho a la estabilidad en el empleo (sentencia T-257 del 2012); (2) el ingreso diferenciado, pues en el caso de la carrera se exige concurso de méritos y solo se puede nombrar en estricto orden de resultados, mientras que en tratándose de libre nombramiento y remoción se tienen en cuenta criterios de confianza (sentencia C-942 del 2003); y, (3) en los cargos de libre nombramiento y remoción se reconoce la posibilidad de desvinculación discrecional lo cual es impensable en la carrera administrativa (sentencia T-1162 del 2005).

No se requiere mayor explicación, solo recordar que la carrera es la regla general. Así, en el diseño de una GETH, un aspecto a revisar es la necesidad de determinar cuál es el techo profesional de aquellos que se encuentran escalafonados. Se deja abierto el interrogante, comoquiera que solo se están estableciendo los límites sobre los que debe realizarse cualquier reforma a la función pública.

La posibilidad de personal contratado laboralmente representado en los trabajadores oficiales solo se constituyen en la regla general en las empresas industriales y comerciales del Estado (artículo 5.º del Decreto-Ley 3135 de 1968) y en las sociedades de economía mixta con participación superior al 90 %<sup>2</sup> (parágrafo 1.º del artículo 38 de la Ley 489 de 1998), empero, tratándose del grueso de la administración pública nacional o territorial, en

2 Las sociedades de economía mixta con porcentaje inferior al 90 % también son contratados laborales, pero se rigen por el Código Sustantivo del Trabajo por lo que no tienen la calidad de trabajadores oficiales.

otra clase de entidades u organismos públicos, constituyen la excepción restringiéndose solo a aquellos que adelantan labores de construcción y mantenimiento de obras públicas.

Resulta curiosa la limitación en pleno siglo XXI en el que las mixturas en las formas de vinculación caracterizan a las administraciones públicas (Blanco y Lumbreras, 2006), al ser la norma tan vieja, requiere una modificación legislativa que amplíe la excepción a otras actividades manuales, operativas o de ejecución como ya ha ocurrido en regulaciones específicas como la de las empresas sociales del Estado<sup>3</sup>. Lo cierto es que en cualquier intento de amplificación en Colombia es un límite infranqueable que la relación estatutaria representada en la categoría *empleado público* debe ser la regla general.

No obstante, la agrupación de empleos según su naturaleza jurídica no es suficiente. A la labor del legislador se suma una facultad de autoorganización reconocida a la administración para que estructure correctamente cada puesto de trabajo a través de la aplicación de estrictos parámetros técnicos que involucren una correcta identificación de las responsabilidades exigibles a cada titular y, por consiguiente, la determinación de las funciones; la delimitación del perfil profesional a través de una correcta identificación, clasificación y certificación de las competencias laborales; y, la duración del empleo cuando estos sean temporales (artículo 19, Ley 909 del 2004).

Una vez realizada la asignación de responsabilidades y funciones, los empleos deben agruparse en uno de los cinco niveles jerárquicos que se establecen en los decretos-leyes 770 y 785 del 2005. La inclusión en cada uno de ellos solo puede obedecer a una correcta división interna del trabajo, en la que se identifiquen los puestos de trabajo encargados de la formulación de las políticas públicas (nivel directivo) de aquellos otros encargados de su ejecución a través de la implementación de conocimientos derivados del ejercicio de profesiones liberales (nivel profesional) o la utilización de procesos técnicos o tecnológicos (nivel técnico). Así mismo, también debe agrupar aquellos puestos de trabajo que cumplan labores materiales o de ejecución, que aun cuando no son la materialización directa del objeto misional de la entidad sí son indispensables para facilitar el cumplimiento de aquello que se le ha encomendado a la entidad u organismo (nivel asistencial)<sup>4</sup>.

Dentro de cada nivel jerárquico se estructuran los empleos a través de denominaciones, grados salariales y la determinación de escalas jerárquicas, las cuales deben someterse a procesos de simplificación. Ello significa que en el entramado organizacional la correcta ubicación del puesto de trabajo, no solo conlleva la correcta inclusión en la entidad sino la correcta delimitación de derechos salariales y prestacionales, así como la posibilidad de fijar de mejor modo cauces profesionales claros que permitan establecer de manera planificada formas de movilidad tanto horizontal como vertical.

3 El párrafo del artículo 26 de la Ley 10 de 1990 dispone: “Son trabajadores oficiales, quienes desempeñen cargos no directivos destinados al mantenimiento de la planta física hospitalaria, de servicios generales, en las mismas instituciones”.

4 El nivel asesor es el inmediato inferior jerárquico del nivel directivo y comprende todos aquellos empleados públicos encargados de aconsejar en la formulación e implementación de políticas públicas.

## **B. La correcta estructuración de los instrumentos a través de los cuales se gestionan los empleos públicos**

La planeación de la fuerza de trabajo de la administración no solo requiere que se agrupen correctamente los empleos públicos, sino que estos sean gestionados a través de instrumentos adecuados que permitan su correcta definición y la determinación del papel que estos desempeñan para la organización administrativa. Así mismo, también se requiere que previamente se fijen las necesidades reales de los puestos de trabajo para el cumplimiento de los objetos misionales. Se trata de precisar correctamente los elementos de los empleos y, en virtud de esta tarea, tomar decisiones sobre la forma de evaluar al personal, la determinación de cuáles beneficios o incentivos son útiles para lograr un mejor ambiente de trabajo y una mejor ejecución de las tareas encomendadas, así como la delimitación de las diferentes formas de movilidad como un modo de adquirir nuevas competencias laborales.

El primer instrumento de gestión de los empleos públicos es la llamada planta de personal. Con la reforma administrativa de 1968 estos instrumentos se caracterizaron por ser estructurales y rígidos. Estos calificativos denotaban la necesidad de adscribir los puestos de trabajo a las diferentes dependencias o unidades funcionales de las distintas entidades administrativas, de forma tal que la posibilidad de utilizar alguno de estos puestos, en una ubicación alternativa, conllevaba un verdadero cambio organizacional que debía seguir los pasos de una reestructuración administrativa (Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 7 de abril del 2011).

Esta forma de concebir las plantas de personal ha sido dejada de lado desde la reforma administrativa de la Ley 489 de 1998, pues en dicha norma se indicó que todos los organismos y entidades deben adoptar plantas globales y flexibles dejando de lado aquellas que se caracterizaban por ser rígidas y estructurales. No se trata solo de una variación de los calificativos, sino de la indiscutible necesidad de agrupar los empleos de manera más eficiente y eficaz, para que de este modo se pueda responder de forma constante a las necesidades de cada organización administrativa, reconociendo que ante los desafíos que plantean los diferentes cambios sociales, económicos y políticos debe ofrecerse a toda estructura administrativa una mayor capacidad de adaptación (artículo 115).

En este nuevo contexto, los puestos de trabajo no se adscriben a ninguna unidad funcional, sino que se establece un listado que denota su posición jerárquica, su escala salarial, su naturaleza jurídica, la dedicación dependiendo de la jornada laboral que deba cumplirse y la duración en los casos que se requiera. De este modo, la posibilidad de movilidad de los puestos de trabajo ya no necesita un proceso de reestructuración sino simplemente una decisión administrativa que se acompañe con las necesidades cambiantes que se vayan presentando. La flexibilidad se traduce en la posibilidad de destinar los empleos libremente a las dependencias donde sean útiles; la globalidad, a que la anterior posibilidad se presenta dentro de toda entidad u organismo sin importar, incluso, que estos tengan seccionales regionales por estar desconcentrados (Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 7 de abril del 2011).

Ya se había señalado la importancia de planificar las diferentes necesidades cualitativas de puestos de trabajo, para ello el instrumento de gestión que el ordenamiento jurídico prevé son los llamados manuales de funciones, los cuales son adoptados por cada entidad

u organismo a través de una resolución interna. Luego de un trabajo técnico, cada empleo público debe ser descrito en sus elementos tanto subjetivos como objetivos. Subjetivos, porque deben indicarse los requisitos que se exigen para su provisión de acuerdo con los perfiles profesionales que se hayan identificado. Objetivos, porque en este acto administrativo se precisan las funciones que estos deben adelantar y las llamadas competencias laborales, lo que se traduce en la identificación de actitudes y aptitudes frente al desarrollo de las actividades que se le confían a los diferentes servidores públicos (artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 del 2015).

Debe recordarse que, dada la influencia del modelo anglosajón, en Colombia se pretende la conformación de perfiles profesionales. Así, la correcta identificación de las labores a adelantar, las responsabilidades a asignar, las exigencias académicas, la experiencia relacionada requerida y las habilidades que se deben tener en el momento de ingresar o de ascender, es presupuesto ineludible de la correcta organización de una entidad u organismo administrativo. Se trata de componentes que se interrelacionan y, por tanto, todos deben ser delimitados bajo estrictos criterios técnicos. Al ser esta labor asignada a la unidad de personal, se denota la importancia de que esta dependencia sea asignada, a su vez, a un verdadero gerente o directivo que más allá de ocuparse de problemas de nómina, asuma el reto de diseñar empleos de trabajo adecuado para el cumplimiento del objeto misional<sup>5</sup> (Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 13 de junio del 2013).

Aun cuando la organización del empleo público en Colombia tiene una influencia clara del modelo anglosajón, no puede desconocerse que se mezcla con elementos propios de la tradición francesa. Si bien es cierto que en el sistema general de carrera y en la mayor parte de los específicos no se estructura a través de cuerpos, sí se establece la posibilidad de crear cuadros de empleos dentro de las entidades a efectos de tener identificados cauces de ingreso, promoción y movilidad de los empleados que pertenezcan a ellas. Pues bien, esta figura poco implementada solo puede viabilizarse cuando se tenga un buen manual de funciones, pues cualquier tarea de agrupación eficiente y eficaz de los puestos de trabajo requiere una previa identificación, clasificación y definición de estos. Esta conclusión es coincidente con las recomendaciones realizadas por Sanabria *et al.* (2015), sobre todo aquellas que hacen referencia a la sistematización de la información de los dependientes y los aspirantes de la administración.

Al anterior instrumento se ata otro: los planes de capacitación dirigidos a los dependientes de la administración. Su elaboración corresponde a las unidades de personal, pero su inserción en la planificación a nivel macro depende del DAFP quien debe fijar pautas claras y formular las políticas públicas que sean necesarias. Como objetivo se persigue el desarrollo de las habilidades y capacidades del personal a efectos de que mejore el servicio. En este plano la ESAP es quien debe hacerlos operativos a través del diseño, evaluación, homologación, implementación e impartición de programas, aun cuando el ordenamiento jurídico no prohíbe que estos puedan ser llevados a cabo por otras instituciones de educación superior (artículo 36 de la Ley 909 del 2004).

5 La conclusión jurídica a la que se arriba es coincidente con lo desarrollado en el Documento de trabajo 18, elaborado por la Escuela de Gobierno, al fijar los lineamientos que deben tenerse en cuenta para obtener una GETH (Sanabria *et al.*, 2015).

De nuevo, el plan de capacitación debe obedecer a criterios técnicos que reflejen las necesidades de la administración y los requerimientos de las diferentes áreas de trabajo y de los empleados, así como a la necesidad de adquirir nuevas competencias laborales o actualizar y reforzar aquellas que ya se poseen (Decreto 1083 del 2015). Así mismo, el instrumento que se enuncia debe tener en cuenta: (1) las comisiones de servicios que se piensen otorgar dentro de las entidades; (2) los permisos que solicitan los dependientes para cursos, seminarios, posgrados, etc.; (3) los resultados de las evaluaciones del desempeño; y, (4) la prohibición que se establece para capacitar (educación formal o educación para el desarrollo del trabajo) a provisionales, empleados temporales y contratistas de prestación de servicios. En este último caso, tratándose de provisionales y temporales solo pueden ser objeto de capacitaciones relacionadas con el puesto de trabajo que sean inferiores a 160 horas por no considerarse esta educación formal o no formal (literal g del artículo 6.º del Decreto 1567 de 1998).

Finalmente, se hallan aquellos planes y programas encaminados a mejorar el clima laboral y el desempeño de los empleados públicos, los cuales se enmarcan en el otorgamiento de estímulos que se dirijan a obtener un mejor desempeño y un mayor compromiso. Se trata de la implementación de políticas de bienestar social tanto para los dependientes laborales como para sus familias, abarcando aspectos recreativos, deportivos, vacacionales, artísticos, culturales, de promoción y prevención de la salud, etc. (Decreto 1083 del 2015).

### C. Herramientas complementarias de los instrumentos de gestión de los empleos públicos

Los instrumentos de gestión requieren de los insumos adecuados, los cuales se condensan en dos herramientas: las diferentes hojas de vida que son recopiladas en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP) y en el registro de carrera administrativa. En el primero se recogen y almacenan todos aquellos datos que son indispensables para la organización del personal, de modo tal que se faciliten los procesos internos de ingreso, permanencia y retiro para que a través de estos se formulen los planes de los que se habló en el literal anterior.

El correcto funcionamiento del SIGEP es indispensable para poder planificar de forma adecuada el recurso humano, como argumentan Sanabria *et al.* (2015). Esta labor está encomendada al DAFP, por lo que radica en cabeza de esta entidad la responsabilidad de implementar la estructura tecnológica que sea indispensable para su funcionamiento; facilitar la integración de los organismos públicos; establecer mecanismos que viabilicen su manejo y actualización; asegurar que la información recopilada es efectiva, etc. (artículo 2.2.17.4 del Decreto 1083 del 2015). En este punto se debe advertir que la idea de una bolsa de empleos para el sector público, como se propone en Sanabria *et al.* (2015), depende en gran medida de un correcto funcionamiento de este sistema.

Otra herramienta que es de gran utilidad es el llamado registro de carrera administrativa cuyo manejo corresponde a la Comisión Nacional de Servicio Civil (CNCS). Se trata de centralizar la información de todas aquellas personas que han superado los obstáculos que el ordenamiento jurídico prevé para ingresar a la carrera administrativa, de allí que la

doctrina sostenga que este acto administrativo es declarativo y no constitutivo (Rincón, 2009). Se trata de establecer una correcta identificación de aquellos empleados públicos que hayan ingresado por concurso de méritos a la administración, así como de todas aquellas variaciones que presente su relación jurídica, como por ejemplo cuando son afectados por un proceso de reestructuración, se presentan ascensos, se otorgan comisiones para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción, etc. (Decreto 1083 del 2015).

El registro constituye una información valiosa que es útil para diseñar cuadros profesionales, establecer cauces profesionales y determinar las necesidades de movilidad, traslados y adecuación de puestos de trabajo cuando los dependientes tienen alguna clase de minusvalía o discapacidad. Junto con el SIGEP, se trata de un insumo valioso para la toma de decisiones previas y la aplicación de correctivos cuando las condiciones organizacionales cambien.

#### **D. La importancia de las unidades de personal en la determinación de una fuerza de trabajo adecuada**

De lo dicho hasta el momento, se puede colegir que, en el modelo de función pública colombiano, cobra especial importancia dentro de las entidades administrativas aquella dependencia a la que le corresponde el diseño de los instrumentos de gestión. Las unidades de personal como encargadas del manejo del recurso humano constituyen, sin lugar a dudas, el engranaje que se requiere para una correcta planificación del empleo público. Por esta razón, la única forma de asegurar que los manuales de funciones, plantas de personal, etc., sean los adecuados para la entidad u organismo administrativo, es la correcta selección de quienes se encargan del manejo del recurso humano. Se trata de tener al servicio del Estado, personas que además de tener un conocimiento técnico en temas de personal, tengan la capacidad de tomar decisiones creativas que se adapten a las necesidades de cada particularidad organizacional (Loschak y Chevalier, 1986).

Por este motivo, el llamado jefe de recursos humanos debe ser en todo sentido un verdadero gerente público, a quien se le otorgue la capacidad de decidir a través del reconocimiento de competencias discrecionales, que se materialicen en la determinación de aquello que es más útil para el organismo o entidad administrativa. De nuevo, es un aspecto que se incorpora en varios de los lineamientos realizados por Sanabria *et al.* (2015) y que se traduce en procesos de capacitación, estímulos, progresiones profesionales, movilidades, etc., que no tienen por qué ser idénticos en todo el Estado; la ley y los reglamentos solo deben establecer un marco a partir del cual las diferentes estructuras administrativas se adapten, aspecto que depende de la clase de funciones que se les asignen y, sobre todo, de la determinación de si se requiere o no una estructura burocrática u organizaciones más horizontales. La ciencia de la administración ya se ha pronunciado sobre este aspecto (Loschak y Chevalier, 1986), es el momento de que el derecho administrativo lo asuma para así tener aparatos administrativos más eficientes y políticas públicas verdaderamente efectivas.

## **II. Lineamientos jurídicos para encontrar, vincular y retener a los mejores talentos (subsistema gestión del empleo, Sanabria *et al.*, 2015)**

### **A. El concurso de mecanismo de ingreso y ascenso a la administración pública colombiana**

Una GETH comprende la correcta configuración y rápida culminación de los procesos de selección de personal. Este es un aspecto que resulta indispensable para que el sector público pueda competir con las empresas privadas en el reclutamiento de los mejores talentos en los diferentes niveles jerárquicos de la administración pública. No se trata de un discurso aislado, una función pública adecuada debe caracterizarse por la correcta configuración de perfiles profesionales, tarea que conlleva la utilización de pruebas idóneas para identificar y valorar correctamente competencias laborales, así como la generación de ventajas tanto cualitativas como cuantitativas que hagan atractivas a las entidades públicas respecto de las oportunidades ofrecidas por el mercado laboral privado.

Sin lugar a dudas, la implementación de herramientas contractuales y economías de escala para dinamizar los concursos de méritos constituye un paso necesario para ampliar la capacidad que en la actualidad tiene la CNSC, sin embargo, resultaría insuficiente si no se acompaña con la introducción de ventajas salariales y prestacionales y con la generación de cauces profesionales claros en los que se establezca con precisión la posibilidad de adquisición de nuevas habilidades laborales, la movilidad tanto horizontal como vertical, así como la obtención de posiciones jerárquicas superiores dentro de la organización. De igual modo, deben respetarse las limitaciones que tanto en normas constitucionales como legales se establecen para ingresar en la administración pública dependiendo de la categoría de empleo público que se trate, sobre todo cuando los procedimientos de selección constituyen una materialización del derecho fundamental de acceso a los cargos y funciones públicas consagrado en el artículo 40 de la Constitución (sentencia C-123 del 2013).

De igual modo, debe recordarse que de acuerdo con el artículo 125 de la Constitución, la regla general de provisión de los empleos públicos es el concurso de méritos, bajo el entendido de que la mayor parte de los empleados públicos debe ser de carrera administrativa. Sobre este tema la jurisprudencia constitucional ha tenido una evolución que refleja el alcance que se le ha dado al principio de igualdad respecto de la dialéctica que existe entre ingreso y ascenso. Si se hace un recuento cronológico de las diferentes posturas que el juez constitucional ha establecido, estas pueden agruparse de la siguiente manera:

1. En un primer momento la jurisprudencia aceptó la diferencia entre concursos de ingreso y de ascenso, permitiendo que las entidades del Estado establecieran cauces de progresión o caminos profesionales. Se trató de una lectura del principio de igualdad que partía de la premisa según la cual el empleado de carrera se encuentra en una situación fáctica diferente de aquel que apenas va a ingresar a la administración por lo que es constitucionalmente permisible establecer una diferencia de trato (sentencia C-063 de 1997).
2. Posteriormente, y de forma muy atada a la posición anterior, se sostuvo que la regla general en el ordenamiento jurídico colombiano debían ser los concursos abiertos, de

forma tal que se permitiese la competencia en igualdad de condiciones de aquellos que pretenden ingresar con quienes ya hacen parte de la administración. Sin embargo, el juez no cerró la posibilidad de que algunos empleos públicos fueran reservados para viabilizar el ascenso del personal ya vinculado. En este momento se habló de los concursos mixtos (sentencia C-266 del 2002).

3. Luego la Corte Constitucional sentaría la tesis que en el presente se considera mayoritaria, según la cual, los artículos 13, 40 y 125 de la Constitución imponen la fórmula del concurso abierto, por lo que la posibilidad de diferenciar procedimientos selectivos de ingreso y de ascenso se encuentra proscrita constitucionalmente. La interpretación que se hace del principio de igualdad es restringida bajo el entendido de que establecer cauces de ascenso diferenciados para quienes ya se encuentran inscritos en la carrera es introducir criterios diferentes del mérito (sentencia C-1262 del 2005). Se termina de configurar, tal como se desprende de lo desarrollado en el numeral anterior, una lógica propia de un modelo abierto de función pública, en la que aun cuando pueda mejorarse la posición jerárquica que se detenta en la entidad, no es posible establecer de forma clara cauces de progresión diferenciados.
4. Finalmente, en el año 2015 parece ser que la exclusividad del concurso abierto está siendo revaluada por el juez constitucional, comoquiera que, cuando analizó la norma que regula el tema en la Fiscalía General de la Nación, declaró exequible la norma que reserva el 30 % de las vacantes para ser provistas de forma exclusiva a través de concursos de ascenso. Es decir, en este caso, se avaló la existencia de los concursos mixtos, bajo el condicionamiento de que los cauces de progresión diferenciados no abarquen la mayoría de los empleos de la entidad sino un porcentaje que resulte proporcional y adecuado (sentencia C-034 del 2015).

Esta postura resulta esperanzadora, porque hace una lectura del principio de igualdad más ajustada a las necesidades reales de las organizaciones administrativas, sobre todo si se tiene en cuenta que precisamente lo que se busca es aprovechar las habilidades que se han adquirido con el desempeño de la función, ofrecer verdaderas carreras como un elemento que resulte motivante para que los mejores permanezcan en las administraciones y propender por un verdadero sistema que permita identificar el proceso de adquisición de nuevas competencias laborales (Parada Vásquez, 2007).

No obstante lo anterior, no puede señalarse que se esté ante un viraje de la jurisprudencia, por lo que este cambio debe verse con beneficio de inventario, las razones son las siguientes: (1) se trata de una sentencia que tuvo cuatro salvamentos de voto, aspecto que deja entrever que no se trata de una posición lo suficientemente consolidada y que por tanto puede verse abandonada fácilmente, y (2) se hace un análisis de una carrera administrativa especial<sup>6</sup> (artículo 125 de la CP), aspecto que resulta fundamental si se tiene en cuenta que la admisión de concursos de ascenso diferenciados no se ha aceptado desde el 2000 en el sistema general y en los denominados sistemas específicos.

Por otra parte, cualquier reforma legal o administrativa que se haga debe tener en cuenta que el modelo de función pública en esencia es centralizado y no departamentalizado. Lo

6 Sistemas avalados por la Corte Constitucional desde su jurisprudencia temprana, verbigracia en el caso concreto del sistema específico de la carrera diplomática y consular (sentencia C-129 de 1994).

anterior se traduce en que la realización de los procesos selectivos de los empleados de carrera administrativa es competencia de un solo órgano técnico, la CNSC. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, esta entidad encargada de la administración de los sistemas general y específicos de carrera administrativa debe caracterizarse por: (1) ser autónomo, lo que de suyo implica diferenciarse orgánicamente de la rama ejecutiva del poder público; (2) debe cumplir sus funciones de forma permanente y continua; (3) no puede compartir su labor con otros organismos descentralizados, razón por la cual en su momento se declaró la inconstitucionalidad de las llamadas comisiones del servicio civil seccionales, y; (4) no pueden ser coadyuvadas en su labor por las entidades administrativas que ofertan las vacantes (sentencia C-372 de 1999).

En la actualidad ya se ha demostrado la necesidad de fortalecer institucionalmente a la CNSC a través del otorgamiento de mayores recursos tanto humanos como financieros, pues para nadie es un secreto que los procesos de selección han sido demorados<sup>7</sup>. No obstante, realizar un proceso de reestructuración aun cuando resulta un paso de suma importancia no es suficiente, se requiere un viraje del sistema que indiscutiblemente requiere reformas legales de gran calado. Entre las propuestas de Sanabria *et al.* (2015) se encuentran la de ampliar los posibles actores que pueden, a través de fórmulas contractuales, llevar a cabo la ejecución de los concursos a efectos de que ingresen empresas especializadas en la selección de personal (Rosenbloom y Piotrowski, 2005), toda vez que en la actualidad es un espacio que solo se reserva a universidades e instituciones de educación superior, y la posibilidad de ampliar la cobertura de la CNSC a través de un proceso de desconcentración.

## **B. La posibilidad de extender el mérito en los empleos de libre nombramiento y remoción y en los empleos temporales**

El esfuerzo del Estado colombiano por atraer a los mejores a sus cuadros de personal no debe restringirse a los llamados empleados de carrera administrativa, es igual de relevante (o incluso más) vincular los mejores perfiles profesionales en aquellos cargos que tienen funciones de dirección, como plantea el sistema de gerentes públicos propuesto por Sanabria *et al.* (2015), y a los que corresponde la formulación e implementación de políticas públicas. Se trata de empleos de libre nombramiento y remoción (artículo 5.º de la Ley 909 del 2004) respecto de los cuales el legislador reconoce discrecionalidad al nominador para su provisión, pues el único condicionamiento es que se reúna la idoneidad académica y la experiencia que se exige en el manual específico de requisitos y funciones (Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 14 de agosto del 2009). En otros términos, el ordenamiento jurídico no establece como obligatorio para la provisión de esta clase de puestos de trabajo la elaboración de procedimientos de carácter selectivo en los que se presente una competencia en la que se midan y evalúen conocimientos y habilidades profesionales a través de un procedimiento objetivo.

No obstante, debe señalarse que el Decreto 1083 del 2015 indica que para la vinculación de empleados de libre nombramiento y remoción se deben tener en cuenta el principio

<sup>7</sup> Por ejemplo, la CNSC citó a una convocatoria en el año 2005 (Convocatoria 01 del 2005) y no culminó el proceso de conformación de listas de elegibles en el marco de dicha convocatoria sino hasta el año 2010.

de transparencia, la constatación de competencias laborales, el mérito y la capacidad, la experiencia y calidades personales relacionadas con las funciones y las responsabilidades del empleo (artículo 2.2.13.2.1). La verificación de estos presupuestos conduce a que sea la misma administración la que por medio de una norma reglamentaria autolimite su discrecionalidad al imponer un procedimiento de selección en el que se midan las actitudes y aptitudes profesionales de los potenciales candidatos. Para este efecto, la limitación de los empleos de carrera administrativa no es predicable, comoquiera que cada entidad u organismo tienen que conformar (o contratar) organismos técnicos que se encarguen no solo de la configuración de las pruebas sino de su evaluación (artículo 2.2.13.2.2).

Dos aspectos deben señalarse: (1) el procedimiento no implica un cambio en la naturaleza del empleo, aspecto que se ve reflejado en la posibilidad de escoger entre los tres primeros puntajes, de forma tal que no se está restringiendo al estricto orden de resultado de las pruebas y a la competencia de libre remoción que el nominador sigue conservando<sup>8</sup>; (2) el ordenamiento jurídico no limita el procedimiento a un solo aparato administrativo, de forma tal que siguiendo la lógica de las economías de escala, es perfectamente viable que, en virtud del principio de colaboración, se establezcan procedimientos que se extiendan a múltiples dependencias, entidades u organismos e incluso niveles territoriales.

La regla del mérito también se extiende a los llamados empleos temporales previstos en el artículo 21 de la Ley 909 del 2004. En efecto, una vez identificada técnicamente su necesidad de constatar los supuestos establecidos por el legislador<sup>9</sup>, la norma en cuestión señala que los titulares de estos puestos de trabajo se deben seleccionar en primer lugar de las listas de elegibles que se encuentren vigentes. Se trata de la utilización de las bolsas de empleo que se tiene para la provisión de empleos de carrera administrativa sin que ello signifique que el dependiente pierda su derecho de ser nombrado en un cargo permanente de la administración. En aquellos casos en los que tales listas de elegibles no existan o no estén vigentes, se debe proceder a la celebración de un procedimiento de medición de competencias laborales. Respecto de esta última posibilidad es suficiente remitirse a aquello que se sostuvo respecto de los empleos de libre nombramiento y remoción con una salvedad, en este caso el resultado del procedimiento selectivo sí debe ser utilizado respetando de forma estricta el orden de resultados, pues se trata de una modalidad de vinculación en la que no se reconoce una facultad discrecional al nominador.

Es necesario señalar que la anterior regla debe ser matizada por la lectura que hizo el juez constitucional de la disposición de la Ley 909. En efecto, aun cuando el artículo 21 fue declarado exequible, la Corte introdujo una nueva regla para la provisión de empleos temporales, pues de no existir listas de elegibles, antes de realizar el procedimiento de medición de competencias laborales, la entidad debe viabilizar la movilidad (transitoria) de los empleados de carrera administrativa (sentencia C-288 del 2014). La aplicación de esta sentencia genera serias dificultades, sobre todo porque no existe en el ordenamiento jurídico colombiano una situación administrativa que permita el paso de un puesto de trabajo permanente y de carrera a uno de carácter temporal. En la actualidad, la forma como se está haciendo es a través de encargos, para lo que la entidad puede hacer uso

8 A través de la llamada declaratoria de insubsistencia consagrada como causal de retiro en la Ley 909 del 2004.

9 Transcripción del artículo de los empleos temporales.

de su discrecionalidad, respetando la regla según la cual tienen un derecho preferente quienes hayan obtenido una calificación sobresaliente en la evaluación inmediatamente anterior (artículo 24 de la Ley 909 del 2004), o través de la generación de procedimientos selectivos en los que se midan actitudes y aptitudes profesionales.

### **C. La movilidad vertical y horizontal como un mecanismo para retener a los mejores talentos en la función pública colombiana**

La correcta selección del personal es solo uno de los aspectos más importantes para retener a los mejores talentos dentro de las administraciones públicas. No solo resulta indispensable una correcta vinculación para tener entidades u organismos eficaces; en la obtención de resultados, utilizando de la forma más racional posible los medios materiales y financieros asignados, es igual de trascendental que se establezcan trayectos profesionales claros y la posibilidad de que los servidores públicos adquieran nuevas habilidades a través de mecanismos que les faciliten la movilidad horizontal y vertical.

En el ordenamiento jurídico colombiano solo se prevé como forma definitiva de movilidad vertical el ascenso, procedimiento que implica una forma de provisión definitiva de empleos de carrera administrativa a través de un proceso selectivo en el que, como se dijo, el empleado compite con aquellos que quieren ingresar al servicio. Se trata del derecho de acceder a una posición superior a la detentada pero que está sujeto a varios presupuestos o condicionamientos: (a) la existencia de una vacante; (b) la celebración de un procedimiento selectivo, y (c) la superación de tal procedimiento con la mayor calificación. Así las cosas, la acepción de carrera administrativa conlleva una lógica de progresividad o, lo que es igual, de escalamiento en las posiciones propias de la jerarquía administrativa con las mayores responsabilidades que ello implica y, un presupuesto de irreversibilidad, lo que de suyo quiere significar invariabilidad respecto de la nueva situación que se detenta (Rincón, 2009).

Ya se habló de las limitaciones que se derivan de la jurisprudencia de la Corte Constitucional que impiden cauces diferenciados de ascenso, no es por tanto el momento de volver sobre lo mismo. A efectos de establecer de mejor manera cauces que faciliten la adquisición de nuevas habilidades profesionales, la movilidad debe lograrse articulando correctamente las formas de provisión de vacantes temporales y los llamados movimientos de personal. Ordenamientos jurídicos como el español establecen la necesidad de prever desplazamientos no solo verticales sino horizontales, asegurando la adquisición de competencias profesionales a través de alternativas que prevean el mejoramiento de salarios y la correcta delimitación de perfiles profesionales (Peters, 1996).

Así las cosas, en el caso colombiano la posibilidad de movilidad horizontal requiere del cumplimiento de varios presupuestos: (1) no estructurarla de forma tal que dependa exclusivamente de la antigüedad; (2) atarla a los procedimientos de evaluación del desempeño y de medición y certificación de competencias laborales; (3) configurar los puestos de trabajo a través de cauces visibles en los que se establezcan momentos claros en los que se adquieren habilidades y aptitudes profesionales a medida que se ejercen las funciones y se asumen responsabilidades y, (4) incorporar a dichos cauces la planificación de la provisión de empleos públicos a través de traslados (artículo 2.2.5.9.2 del Decreto

1083 del 2015) o de la reubicación de estos de acuerdo con las necesidades de las entidades u organismos cuando utilizan la competencia discrecional que otorga la existencia de plantas globales y flexibles.

Los mismos elementos deben tenerse presentes para viabilizar movimientos de personal verticales, salvo que su estructuración debe darse mediante la celebración de concursos de méritos para la provisión definitiva de empleos de mayor jerarquía o mediante la utilización de mecanismos de provisión transitoria, tales como el encargo (artículo 2.2.5.9.7 del Decreto 1083 del 2015) o la comisión para el desempeño de empleos de libre nombramiento y remoción (artículo 2.2.5.10.29 del Decreto 1083 del 2015).

### **III. Lineamientos jurídicos para tener una organización con un clima que facilite el avance de los objetivos y valores colectivos (subsistema gestión del clima organizacional, Sanabria *et al.*, 2015)**

El concepto clima laboral comprende, de acuerdo con la doctrina especializada (García *et al.*, 2012), todos aquellos elementos tanto físicos como humanos que tienen incidencia en el buen relacionamiento de los directivos con los trabajadores y entre estos, de forma tal que dicha armonía redunde en el mejor cumplimiento de los objetivos misionales de la entidad u organismo público. Por contera, no se trata de un aspecto menor sino conectado directamente con el principio de eficacia administrativa o, lo que es igual, con la obtención de resultados.

Bajo este supuesto, la gestión de personal es uno de los componentes más importantes del clima organizacional, de forma tal que prácticamente en lo referente a la evaluación del desempeño, el sistema de incentivos, la movilidad tanto vertical como horizontal, etc., deben ser tenidos en cuenta. Como el concepto del que parte Sanabria *et al.* (2015) es bastante amplio y comprende algunas de las temáticas que han sido y deben abordarse en los restantes numerales de este escrito, resulta trascendental escoger aquellas que en el ámbito del derecho administrativo laboral colombiano generan las mayores problemáticas y dificultan el relacionamiento entre empleados y entre estos y quienes asumen funciones de dirección.

En consecuencia, son tres las temáticas que se deben abordar: las dificultades que plantea el ejercicio de los derechos colectivos; la inclusión de factores de diferenciación positiva para hacer posible la existencia de administraciones con personal en situaciones diversas y la eliminación de prácticas de acoso laboral.

#### **A. Las dificultades que plantea el ejercicio de derechos colectivos reconocidos a los empleados públicos**

Cuando en el derecho laboral se habla de derechos colectivos, se hace referencia a las garantías de asociación, negociación y huelga. En otros términos, se trata de la extensión de figuras que primero fueron reconocidas en el ámbito del derecho privado, pero que dada la constitucionalización del derecho laboral terminaron por ser extendidas al dere-

cho administrativo como consecuencia del reconocimiento de la igualdad material y de la mayor representatividad que en el siglo XX cobró la clase trabajadora (Rincón, 2009).

Debe señalarse que la asociación sindical es el principal derecho colectivo, de su reconocimiento dependen los dos restantes. Su consagración tiene raigambre constitucional; de hecho, el artículo 36 lo reconoce tanto a trabajadores particulares como a empleados públicos, restringiéndoselo solo a aquellos que hacen parte de la fuerza pública. Así las cosas, la garantía implica la posibilidad de fundar, constituir y conformar sindicatos para poder de este modo defender los intereses laborales (sentencia C-1491 del 2000).

La garantía de la que se habla, encuentra su desarrollo en la parte colectiva del Código Sustantivo del Trabajo en los artículos 353 a 428. No es el lugar para hacer un análisis detallado de la figura, solo debe indicarse que la disposición contenida en el artículo 414 extiende el derecho a los empleados públicos señalando que en este caso entre sus funciones principales se encuentran: (1) el estudio de las características de la profesión y de las condiciones de trabajo de sus asociados; (2) la asesoría a los miembros en la defensa de sus derechos como empleados públicos; (3) la representación en juicio o ante las autoridades de los intereses económicos o generales de los agremiados, o de la profesión respectiva; (4) la presentación de memoriales respetuosos que contengan solicitudes que les interesen a todos los asociados; (5) la promoción de la educación de sus miembros. Por otro lado, la legislación debería ser más clara respecto de aquellos empleados públicos de libre nombramiento y remoción que no tienen la garantía de fuero sindical, por tener funciones de representación de la entidad u organización pública y pertenecer a su nivel directivo. Se señala esto porque existen cargos de esta naturaleza que no tienen tales tareas asignadas y no habría razón constitucional suficiente para excluirlos de esta ventaja laboral.

El clima organizacional depende, en gran medida, del buen relacionamiento que se establezca entre los directivos de las entidades y los sindicatos conformados por sus empleados públicos. Cuando se habla de una correcta interacción entre estos dos actores no se está señalando que ello implica el ceder en cada una de las solicitudes elevadas por los dependientes que hacen parte de estas organizaciones, sino la necesidad de establecer escenarios de diálogo, instancias de mediación que ayuden a llegar a fórmulas intermedias y la no interposición de obstáculos que impidan el ejercicio del derecho. Dicho esto, es necesario que se regulen de mejor forma algunos aspectos que están generando distorsiones y que dificultan ampliamente el cumplimiento de las funciones de muchos de los empleos de las entidades públicas, entre ellos:

1. La no inclusión de un límite en el número de sindicatos que pueden crearse en las entidades públicas dificulta la comunicación y conseguir acuerdos de forma expedita<sup>10</sup>. Esta realidad se ha incrementado porque a través de la extensión de la garantía del fuero sindical muchos dependientes han logrado por vía indirecta aquello que debe obtenerse mediante la implementación de un sistema de mérito, se está hablando del reconocimiento de estabilidad reforzada. Así, con independencia de que se esté frente a temporales o provisionales, la entidad tiene la obligación de acudir al juez

10 Ejemplo de lo que se señala es el caso del Inpec en donde en la actualidad existen 42 organizaciones sindicales. Esta información se puede corroborar en [http://caracol.com.co/radio/2012/06/21/judicial/1340270160\\_709447.html](http://caracol.com.co/radio/2012/06/21/judicial/1340270160_709447.html).

para justificar la desvinculación a través del levantamiento de dicho fuero (Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 25 de febrero del 2010).

2. La realidad anterior conlleva indiscutiblemente a que la posibilidad de negociación se dificulte, sobre todo si no cambia la tesis de la Corte Constitucional que señala que en la mesa deben estar representadas todas y cada una de las organizaciones (sentencia C-063 del 2008).
3. De igual forma, el fuero sindical ha traído problemas prácticos como el de señalar trámites adicionales a supuestos que de por sí son objetivos y frente a los que la autoridad tiene el deber de motivar ampliamente. Tan es así que, por ejemplo, en el caso de las supresiones de entidades públicas ha sido el juez administrativo quien recuerda que en estos casos existen actos administrativos que se presumen válidos de forma tal que a él le corresponde el análisis de la legalidad (Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 14 de marzo del 2014). Esta afirmación va en contravía de la posición de la jurisdicción ordinaria en la que siempre debe haber pronunciamiento favorable con independencia de la causal de desvinculación de la que se esté hablando, así, quien tome la decisión no sea el nominador como ocurre con las destituciones decididas por la Procuraduría (sentencia T-1061 del 2002).
4. Los llamados permisos sindicales se han consagrado como un instrumento que viabiliza el derecho de asociación, por ello se reconoce a quienes tienen funciones de dirección y representación<sup>11</sup>. No obstante, resulta indispensable que se haga una regulación del tema más clara en el plano legal y reglamentario y dentro de cada entidad, a efectos de que se respete el límite según el cual el desarrollo de este derecho presenta restricciones, especialmente el que no puede ser permanente, por lo que no debe traducirse en la imposibilidad de desempeñar las funciones propias del empleo (Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 17 de febrero de 1994).

En lo que respecta a la negociación colectiva, esta se encuentra regulada en el Decreto Reglamentario 160 del 2014. Debe indicarse, que aun cuando se establezcan en el párrafo del artículo 5.º las materias que no son objeto de acuerdo colectivo, lo cierto es que el clima organizacional mejora cuando se permiten cauces de discusión o participación democrática en los que se escuche a los sindicatos en la toma de las decisiones más importantes. No puede decirse que el cambio de la estructura de las entidades; el cómo se ejercen las competencias de dirección, administración y fiscalización; los cauces de movilidad vertical y horizontal; entre otros, no afectan los derechos de los dependientes.

Tratándose del derecho de huelga, debe indicarse que en el ordenamiento jurídico este se les prohíbe a los empleados públicos, porque se considera que al estar su actividad ligada con el interés general y demandar de ella continuidad y permanencia, al suspenderla genera la afectación de derechos fundamentales (sentencia C-110 de 1994). No obstante, aun cuando esta restricción se desprenda del literal a del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, la realidad muestra que es una práctica recurrente en el sector público, como una manera de conseguir a través de medios *de facto* el mejoramiento de condiciones laborales; por este motivo se hace indispensable que el legislador regule

11 La garantía de permiso sindical actualmente se encuentra regulada en el Decreto Reglamentario 2813 del 2000.

de manera concreta y más clara este derecho a efectos de establecer los límites que se consideren adecuados.

## **B. La inclusión de factores de diferenciación positiva para hacer posible la existencia de administraciones con personal en situaciones diversas**

La administración pública, en el desarrollo de sus relaciones laborales, debe aplicar el principio de igualdad, comoquiera que sus dependientes afrontan diversidad de realidades sociales que ameritan que jurídicamente se les dé un trato diferente. Esta afirmación parece un contrasentido, sin embargo, el derecho consagrado en el artículo 13 de la Constitución amerita una lectura material, en la que precisamente se trate de manera idéntica a quien se encuentra en la misma situación, imponiéndose entonces un trato diferenciado de aquellos que se hallan en situaciones diversas. Así las cosas, se le impone un mandato al Estado para que, a efectos de evitar discriminaciones, adopte medidas que beneficien a sectores que tradicionalmente han sido marginados (sentencia T-387 del 2012).

Bajo este entendido, el juez constitucional ha establecido que el derecho a la igualdad material se garantiza atendiendo dos criterios: (1) se debe dispensar protección a personas que se encuentren en situación de indefensión; (2) por la razón anterior, la posibilidad de un trato diferenciado se justifica en que se trata de una decisión razonable y proporcional. Es precisamente la adopción de medidas por parte del sector público aquello que se denomina diferenciación positiva o acciones afirmativas (sentencia C-044 del 2004).

Las acciones afirmativas son definidas por la doctrina como

[...] las políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente de un grupo que ha sido discriminado, tengan una menor discriminación. (Greenwalt, 1986)

Al actuar de este modo, las autoridades públicas materializan el modelo de Estado social de derecho, pues una característica de este es el trato que se les da a los individuos a partir de los roles sociales que ocupan en la sociedad. Se trata de un estadio en el que los llamados derechos sociales, fundamentados precisamente en el principio de igualdad material, requieren de un proceso de especificación en el que el trato diverso se justifica precisamente en las diferencias que se imponen a los individuos en el campo social, económico y cultural (Rincón, 2004).

En el ámbito de la función pública precisamente se ha dispensado esta clase de protección a aquellos colectivos que jurisprudencial y legalmente se han agrupado bajo el concepto de retén social. En este grupo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 790 del 2002, se encuentran las madres cabeza de familia, los discapacitados y los llamados prepensionados. En el caso de las madres cabeza de familia, debe señalarse que la jurisprudencia constitucional en el momento de estudiar la constitucionalidad de la norma señaló que, la protección no se otorga por razones de género sino para garantizar el bienestar de los menores de edad que dependen del servidor público, por lo cual debe incluirse también a los padres cabeza de familia (sentencia C-044 del 2004). De igual

modo, también se les da una protección reforzada a las mujeres que se encuentran en estado de embarazo, sobre todo en lo referente a la garantía del derecho a la estabilidad (artículo 51 de la Ley 909 del 2004).

Debe reiterarse que esta clase de protección se presenta porque los colectivos que se señalan se han considerado tradicionalmente discriminados en el ámbito laboral y, por tanto, de lo que se trata es de asegurar que no se siga presentando esta situación. Bajo esta regla, no importa la clase o categoría de dependiente, de forma tal que a todos se les protege por igual: empleados de carrera, de libre nombramiento y remoción, provisionales o temporales. Por contera, se trata de un elemento jurídico clave a tener en cuenta en el manejo del clima organizacional, no solo porque se está ante derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico, sino porque además del trato que se dispense depende el logro de administraciones inclusivas en las que a partir precisamente de medidas de afirmación positiva (incluso por fuera de las que establece el legislador) se logren mejores resultados y una mayor compenetración entre los dependientes.

Varios son los supuestos que la ley o la jurisprudencia han fijado como acciones afirmativas obligatorias:

1. En el caso de las reestructuraciones, sobre todo aquellas que implican supresión y liquidación de organismos o entidades públicas, se ha establecido que mientras la entidad no desaparezca materialmente del orden jurídico, deben mantenerse vinculados a quienes sean madres y padres cabeza de familia, prepensionados o discapacitados (sentencias T-1030 del 2005, T-1239 del 2008 y T-849 del 2010).
2. En una reestructuración en la que se supriman o reclasifiquen empleos públicos, se impone jurisprudencialmente el deber, en caso de tener que finalizar la relación con quienes están en situación de provisionalidad, preferir a aquellos que no se encuentren en cada una de las categorías que conforman el llamado retén social (sentencia T-724 del 2009).
3. En el caso de las mujeres embarazadas la ley impone varias medidas: (1) si se trata de empleadas de libre nombramiento y remoción se debe motivar la desvinculación, no hacerlo ocasiona que en el control judicial se presuma que la ruptura de la relación laboral se debió al estado de gravidez; (2) tratándose de empleadas de carrera administrativa que hayan obtenido una mala calificación en el desempeño, se indica que la declaratoria de insubsistencia solo puede hacerse efectiva hasta que no se haya cumplido el término de la licencia de maternidad; y (3) la misma solución que la del numeral anterior se instrumenta para aquellas empleadas que no superen el período de prueba en un empleo de carrera (artículo 51 de la Ley 909 del 2004).
4. En el caso de traslados y reubicación de puestos de trabajo en plantas globales flexibles, la jurisprudencia ha señalado que las entidades y organismos públicos deben tener en cuenta en el momento de generar cambios geográficos el no afectar derechos fundamentales tales como la salud, la unidad familiar, la educación, etc. (Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 6 de noviembre del 2014). En otros términos, la movilidad dentro de la organización debe hacerse bajo el parámetro según el cual la autoridad debe garantizar que los destinatarios de la medida sean aquellos a los que menos dificultad les genera cambiar de ciudad o incluso de área funcional.

5. Es necesario revisar la legislación sobre la edad de retiro forzoso, pues las reformas al régimen pensional han acercado los años que se requieren para obtener el derecho a la pensión. Por este motivo, se requiere un aumento en la edad de retiro forzoso y la implementación por parte de las entidades que faciliten la desvinculación de quienes ya han reunido los condicionantes para pensionarse, sobre todo si se tiene en cuenta que la jurisprudencia ha impuesto a las autoridades los siguientes tres límites: (a) debe realizarse la solicitud del reconocimiento del derecho; (b) debe esperarse a que el reconocimiento se haga por parte de la entidad correspondiente (Colpensiones o fondo pensional), y (c) debe presentarse la efectiva inclusión en la nómina pensional (sentencia T-969 del 2011).

La adopción de medidas no se agota en los parámetros definidos por el legislador, cada entidad u organismo público debe asumir mecanismos que faciliten la inclusión y el desarrollo del trabajo por parte de estos sectores, algunas soluciones se pueden tomar sin necesidad de modificaciones normativas, aunque ello no implica que no deba generarse la correspondiente disponibilidad presupuestal. Por consiguiente, cada empleador público debe adecuar los puestos de trabajo a efectos de facilitar el desarrollo de las funciones por parte de aquellos que tienen impedimentos motores, visuales, etc.; así mismo, debe crear herramientas adecuadas para la inducción, la capacitación, evaluación del desempeño y la medición de competencias laborales; establecer vínculos con cajas de compensación que ofrezcan alternativas a estos colectivos, etc.

Finalmente, se requiere, en términos generales para todos los dependientes, el que se incluya en una regulación específica para aquellos que se encuentran en situaciones de debilidad, mecanismos efectivos que pretendan conciliar la vida laboral con la vida familiar. Allí se necesita una reforma de carácter legal que regule de mejor manera y agrupe temas como el teletrabajo, las licencias por razones de maternidad y paternidad, la utilización de herramientas y documentos informáticos, etc. (Gobierno de España - Ministerio de Igualdad, 2010).

### **C. La eliminación de prácticas de acoso laboral**

Otro de los aspectos que más distorsión genera en el clima laboral es de la existencia de prácticas de acoso laboral. En este contexto, la intervención del legislador resultaba necesaria a efectos de proscribir cualquier forma de maltrato, agresión, vejámenes o trato desconsiderado y ofensivo en contra del dependiente laboral, bajo el entendido de que la existencia de jerarquía y subordinación solo da lugar a que los superiores o empleadores puedan delimitar el cómo, dónde y cuándo se desempeña la labor e incluso la implementación de correctivos que aseguren el cumplimiento de deberes funcionales, sin que por ello puedan dar órdenes o dispensar un trato que se traduzca en un desconocimiento de la dignidad humana de quien se ha considerado la parte más débil de la relación (sentencia C-960 del 2007). Así mismo, no se deben tolerar comportamientos que sean violatorios de los derechos fundamentales a la intimidad, honra y salud, con el objetivo de mantener un buen ambiente en la entidad u organismo público (artículo 1.º de la Ley 1010 del 2006).

Así las cosas, más allá de la normatividad existente, a las administraciones públicas les corresponde internamente la identificación de comportamientos que impliquen violencia contra la integridad física o moral, la libertad sexual y los bienes jurídicos de quienes se desempeñen como empleado o trabajador; expresiones verbales injuriosas o ultrajantes o cualquier comportamiento que lesione la autoestima y dignidad. De igual modo, se debe propender por concientizar sobre conductas arbitrarias que conduzcan a renunciadas forzadas, la sobrecarga de trabajo, cambios abruptos que generen desmotivación o entorpecimiento laboral. Menos aún, se deben fomentar tratos irrespetuosos que incentiven cualquier clase de discriminación por razones de raza, género, origen familiar, etc., o que pongan en riesgo la integridad y seguridad de los empleados (artículo 2.º de la Ley 1010 del 2006).

La regulación de los supuestos que generan acoso laboral no puede confundirse con el poder de dirección que tiene la administración pública sobre sus empleados. Debe recordarse que los criterios de capacidad y mérito se exigen no solo en el ingreso sino durante la permanencia en el servicio. Por consiguiente, deben diferenciarse las conductas descritas en el párrafo precedente, de las exigencias normales que el servicio requiere del dependiente, de las órdenes dadas en el margen de decisión que tienen quienes son superiores jerárquicos, de los llamados de atención que obedecen a corregir comportamientos que no se adecuan al perfil profesional que el empleo público demanda, etc.<sup>12</sup>.

Esta reflexión está dirigida sobre todo a la Procuraduría General de la Nación o demás autoridades disciplinarias<sup>13</sup>, (artículo 12 de la Ley 1010 del 2006) pues en los procedimientos de acoso laboral debe analizarse de forma cuidadosa los argumentos esgrimidos por la autoridad, sobre todo hacer un estudio de antecedentes laborales, cargas técnicas, funciones efectivamente asignadas, justificación técnica de labores extra para responder a las necesidades del servicio, entre otros. De igual manera, la autoridad debe fundamentar técnicamente sus órdenes a efectos de no incurrir en arbitrariedad y poder tener argumentos válidos de defensa.

Por otro lado, es necesario señalar que a las entidades y organismos les corresponde internamente crear e implementar los procedimientos e instancias que sean indispensables para responder ante conductas que constituyan acoso laboral. Entre las obligaciones previstas se halla la de implementar los llamados comités de convivencia laboral, los cuales

12 De allí que el artículo 8.º de la Ley 1010 del 2006 establezca que no son conductas objeto de acoso laboral: “[...] los actos destinados a ejercer la potestad disciplinaria que legalmente corresponde a los superiores jerárquicos sobre sus subalternos; c) la formulación de exigencias razonables de fidelidad laboral o lealtad empresarial e institucional; d) la formulación de circulares o memorandos de servicio encaminados a solicitar exigencias técnicas o mejorar la eficiencia laboral y la evaluación laboral de subalternos conforme a indicadores objetivos y generales de rendimiento; e) la solicitud de cumplir deberes extras de colaboración con la empresa o la institución, cuando sean necesarios para la continuidad del servicio o para solucionar situaciones difíciles en la operación de la empresa o la institución; f) las actuaciones administrativas o gestiones encaminadas a dar por terminado el contrato de trabajo, con base en una causa legal o una justa causa, prevista en el Código Sustantivo del Trabajo o en la legislación sobre la función pública; g) la solicitud de cumplir los deberes de la persona y el ciudadano, de que trata el artículo 95 de la Constitución [...]. La exigencia de cumplir con las obligaciones, deberes y prohibiciones de que trata la legislación disciplinaria aplicable a los servidores públicos”.

13 La Ley 1010 en su artículo 10.1 establece que cuando quien genere un comportamiento de acoso laboral sea un servidor público se estará frente a una falta disciplinaria de carácter gravísimo.

tendrán una conformación bipartita (integrados por representantes de los patronos públicos y de los empleados). De hecho, en estructuras administrativas de gran envergadura y con sucursales que se generan a través de procesos de desconcentración de competencias, esta instancia puede implementarse para cada una de las sedes regionales. (Ministerio de Trabajo, Resolución 1356 del 2012).

Se trata de una labor también de autoorganización de cada entidad u organismo público, pues aun cuando el Ministerio del Trabajo haya regulado los aspectos básicos para hacer posible la creación de estos comités, lo cierto es que no puede ocuparse de definir por ejemplo, cómo se van a compatibilizar las tareas de quienes lo conforman con el deber de cumplir las funciones de los empleos públicos de los que son titulares o la de determinar el cómo se otorgarán los permisos que posibilitan el funcionamiento de esta instancia.

En todo caso, cada entidad u organismo debe establecer no solo los medios sino la manera en que las funciones encomendadas se materializan, toda vez que estas son de gran importancia al comprender: (1) la recepción y trámite de las quejas presentadas, así como las pruebas que las soportan; (2) el examen de supuestos específicos que se enmarquen dentro de los eventos tipificados por el legislador como acoso laboral; (3) el ser la autoridad ante la cual las partes involucradas pueden expresarse y defender sus posiciones; (4) la creación de espacios de diálogo en los que se facilite que las partes asuman compromisos para evitar que los comportamientos se repitan; (5) el seguimiento del cumplimiento de las fórmulas acordadas; (6) la presentación de las quejas respectivas ante la Procuraduría General de la Nación cuando no se llegue a acuerdos o estos se incumplan; (7) hacer recomendaciones tendientes a prevenir conductas constitutivas de acoso laboral, y; (8) el seguimiento de tales recomendaciones (Ministerio del Trabajo, artículo 6.º de la Resolución 652 del 2012).

Como puede observarse, una parte importante del clima laboral consiste en la correcta implementación de los comités de convivencia, aspecto que implica desarrollos normativos internos, disposición de recursos y, ante todo, generar un espacio propicio en el que se desarrollen las funciones. Adicionalmente, se reconoce un amplio margen de actuación, pues las medidas de prevención deben acomodarse a cada realidad organizacional. Por último, de nada sirven los mecanismos reactivos o sancionatorios si no están acompañados de actuaciones encaminadas a evitar ambientes de trabajo en los que se sacrifiquen los incentivos en favor de la arbitrariedad. Finalmente, las clásicas estructuras burocráticas weberianas están siendo reemplazadas por espacios más horizontales en los que las decisiones relevantes y las respuestas a las problemáticas organizacionales se encuentran a través de mecanismos consensuados (Loschak y Chevalier, 1986).

#### **IV. Lineamientos jurídicos para propiciar un desempeño individual y organizacional reflejado en resultados (subsistema gestión del desempeño, Sanabria *et al.*, 2015)**

La medición del mérito de los empleados públicos de carrera administrativa no se debe limitar al ingreso. El ordenamiento jurídico colombiano estructura la carrera administrativa, así como el derecho a la estabilidad que se desprende de ella como un requisito básico: el dependiente debe seguir manteniendo las condiciones de idoneidad que hicieron posible su vinculación laboral. De hecho, debe afirmarse que a medida que se desempeñan las

funciones, las aptitudes y habilidades deben ser mayores, pues el ejercicio de las responsabilidades propias del cargo debe ir enriqueciendo el perfil profesional.

La evaluación del desempeño generalmente se ha relacionado con el mantenimiento de la estabilidad en el empleo, pues la Ley 909 del 2004 es clara al señalar que la obtención de una calificación insatisfactoria da lugar a la llamada declaratoria de insubsistencia (artículo 41). En otras palabras, constituye una justa causa de desvinculación el que el perfil profesional del empleado público se deje de adecuar a las funciones propias del empleo; se trata de asumir una medida administrativa cuando se denote que no se cuenta con la aptitud suficiente.

No es una sanción porque no es una respuesta a una infracción del ordenamiento jurídico, sino una herramienta administrativa para asegurar la mejor prestación de los servicios públicos a cargo de la entidad. Debe señalarse que es a la CNSC a quien le corresponde, como una función de administración del sistema de carrera, establecer los parámetros de evaluación del desempeño, pero el sistema es incompleto si las entidades públicas a través de sus unidades de personal no los adaptan a sus propias realidades organizacionales (literal g del artículo 15.2 de la Ley 909 del 2004). En la actualidad, los parámetros de los que se habla se encuentran establecidos en los acuerdos 137 y 138 del 2010, en los que se establecen parámetros objetivos que permiten valorar adecuadamente la labor adelantada por el dependiente año a año.

El sistema se basa en la correcta identificación, valoración y medición de competencias tanto profesionales como comportamentales, lo que significa que se observan las habilidades adquiridas, desarrolladas y reforzadas durante el período evaluable, así como la actitud que este tenga respecto de las funciones asignadas, del entorno laboral, del trabajo que debe realizar tanto individualmente como en equipo, etc. Este parámetro presenta un verdadero desafío para la GETH, comoquiera que implica que las oficinas de talento humano deben tener la capacidad técnica para establecer de forma clara los parámetros de medición así como la generación de procedimientos adecuados que permitan, de acuerdo con el trayecto profesional del empleado, generar entornos de crecimiento profesional. Todo esto siguiendo unos objetivos comunes a todos los dependientes e individuales caso por caso, fijados al iniciar el año que se evalúa, con el propósito de cumplir metas institucionales y, por ende, cumplir con el objeto misional propio de cada entidad u organismo (CNSC, artículo 1.º del acuerdo 138 del 2010).

Así las cosas, la implementación de un sistema eficiente de evaluación depende en todo momento de una administración que previamente: (1) haga una correcta asignación de tareas y funciones; (2) mida correctamente las cargas de trabajo; (3) identifique de forma clara perfiles profesionales; (3) establezca los cauces profesionales de cada dependiente a través de mecanismos de movilidad tanto horizontal como vertical; (4) ofrezca los medios necesarios y adecuados para el desempeño de la función; (5) cree procedimientos claros para la adquisición o reforzamiento de competencias laborales de acuerdo con el perfil profesional propio de cada empleo público; (6) tenga presentes situaciones diferenciales: personas discapacitadas, mujeres gestantes, etc.; (7) establezca formas de medición que tengan presente mermas de la capacidad por razones de enfermedad o por edad; y, (8) midan solo el desempeño de las actividades efectivamente asignadas (Rincón, 2009).

Debe indicarse que la medición o evaluación del desempeño no puede ser subjetiva. El ordenamiento jurídico quiere que el resultado de este proceso —la calificación— obedezca

a la ponderación de estrictos parámetros objetivos los cuales se aseguran a través del denominado “portafolio de evidencias”, es decir, la conformación de un expediente administrativo o por lo menos la identificación de los lugares donde pueden encontrarse los soportes documentales que den razón de los aciertos y yerros del empleado público en el año que se evalúa (CNSC, literal d del artículo 4.1 del acuerdo 137 del 2010).

Lo anterior implica desde un discurso propio de la ciencia de la administración, la necesaria interrelación entre los jefes inmediatos y las oficinas de talento humano, así como la generación de cursos de capacitación y procedimientos sencillos para los primeros, a efectos de que la medición sea una realidad y no un simple requisito que se debe cumplir cada año. Sin estas implementaciones la norma jurídica se torna carente de efectividad y, por lo tanto, el proceso de evaluación de desempeño pierde la utilidad que de él se espera.

Debe señalarse que los resultados de los procesos de evaluación del desempeño deben conducir a varios resultados, esto significa que su finalidad no solo es la de establecer si los empleados de carrera administrativa deben seguir permaneciendo en el servicio o ser desvinculados a través de declaratoria de insubsistencia, en aquellos casos en los que la calificación que obtengan sea insuficiente (artículo 41, Ley 909 del 2004). Adicionalmente, el resultado del procedimiento que se analiza, como lo plantean algunas de las recomendaciones de Sanabria *et al.* (2015), debe servir para: (1) identificar las fortalezas y debilidades de cada empleado, de forma tal que se creen respuestas para fomentar las primeras y superar las segundas. Sobre todo en aquellos escenarios en los que la calificación es baja; (2) establecer planes de capacitación que se adecuen a cada realidad organizacional, y (3) ofrecer incentivos a aquellos dependientes que obtengan altas calificaciones, tales como becas, comisiones de estudios, movilidades horizontales (traslados, reubicación de puestos de trabajo) o verticales a través de la materialización del derecho preferente a ser encargados o comisionados para desempeñar un empleo de libre nombramiento y remoción (artículo 26 de la Ley 909 del 2004).

Esta manera de entender la evaluación del desempeño se traduce en una materialización de los principios de eficacia y eficiencia consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política. Eficacia porque a través de una planificación basada en la correcta identificación y valoración de competencias laborales se asegura la obtención de un resultado querido: el cumplimiento del objeto misional de la entidad u organismo público; eficiencia, porque a través del proceso descrito se puede hacer un uso más racional del recurso humano, aunando esfuerzos, evitando asignación de tareas que se tornan innecesarias; incentivando la creatividad e iniciativa de los dependientes; permitiendo la toma de decisiones y la resolución de problemas de manera conjunta y haciendo un uso más adecuado de los elementos financieros y materiales asignados a cada puesto de trabajo.

## **V. Lineamientos para obtener un desarrollo de los individuos y equipos de trabajo a través de su labor (subsistema gestión del desarrollo, Sanabria *et al.*, 2015)**

La formación profesional constituye una herramienta trascendental para obtener un desarrollo adecuado de los diferentes dependientes, pues a través de verdaderas proyecciones

que les muestren a los empleados rutas en las que puedan obtener ventajas económicas y de adquisición de habilidades laborales, se obtienen no solo metas individuales sino el cumplimiento de objetivos institucionales. Tal como lo señalan las normas reglamentarias, las entidades públicas deben realizar en este contexto un plan de capacitación que responda a necesidades técnicas, especialmente a la identificación y reforzamiento de competencias laborales. Esta importante labor les corresponde a las unidades de personal, las cuales deben apoyarse en los lineamientos establecidos por el DAFP y en los programas académicos identificados o implementados por la ESAP (artículos 2.2.9.1 y 2.2.9.2 del Decreto 1083 del 2015).

Corresponde al DAFP, con apoyo de la ESAP, la evaluación y seguimiento del plan nacional de formación y capacitación, a efectos de determinar su cumplimiento por parte de las entidades y organismos públicos, de forma tal que les corresponde la implementación de instrumentos que permitan medir el impacto de este instrumento y los cambios que este genera en el desempeño de los empleados públicos en sus respectivas áreas de trabajo. Como mecanismo adicional, se establece la creación de una red interinstitucional coordinada y administrada por la ESAP, a efectos de desarrollar programas conjuntos en los que las entidades que la integran deben aportar recursos humanos y logísticos, de acuerdo con la disponibilidad de cada una de ellas (artículo 2.2.9.4 del Decreto 1083 del 2015). Varios de esos instrumentos se establecen en las recomendaciones de Sanabria *et al.* (2015).

El plan de capacitación nacional, la red interinstitucional, los planes adoptados por las oficinas de personal, los lineamientos establecidos por el DAFP y los programas diseñados por la ESAP, deben conjugarse con tres instituciones adicionales: las becas establecidas como estímulos, las comisiones de estudios que se otorguen y las inducciones que se realicen no solo para los funcionarios de nuevo ingreso sino también para aquellos que ascienden o son trasladados o reubicados en empleos que, aunque tienen funciones que son equivalentes al de origen, requieren de habilidades profesionales adicionales.

## **VI. Conclusión general**

Cada uno de los lineamientos de este trabajo coinciden con las propuestas realizadas en la investigación adelantada por la Universidad de los Andes (Sanabria *et al.*, 2015). De hecho, puede subrayarse que la mayor parte de los cambios que se plantean en cada uno de los componentes analizados por el equipo investigador no requieren estructuras jurídicas de gran calado sino la adopción de mecanismos administrativos, principalmente la adopción o cambio de reglamentos por parte del presidente de la República y la adopción de actos administrativos por parte del DAFP, de la CNSC y de cada una de las entidades y organismos administrativos. Solo algunas de las propuestas plantean la necesidad de cambios constitucionales como, por ejemplo, ocurre con la idea de generar un organismo diferente de la CNSC a efectos de deslindar la regulación de la carrera administrativa de la implementación de los procesos de selección. Otros pocos cambios requieren mutación legislativa; dentro de estos se puede nombrar el de plantear incentivos salariales, la ampliación de los posibles actores que se pueden contratar para la realización de los procesos de selección de cargos de carrera administrativa, entre otros. Finalmente, otros cambios requieren de uno simple de posición jurisprudencial, específicamente la urgencia de que se

termine de modificar la posición del juez constitucional que no permite diferenciar entre concursos de ingreso y concursos de ascenso.

## Bibliografía

- BARRACHINA, J. E. (1991). *La función pública: su ordenamiento jurídico*. Parte especial t. 2, v. 1. Barcelona: Promociones Publicaciones Universitarias (PPU).
- BLANCO, F. y LUMBRERAS, J. (2006). La profesionalización de la función pública local en América Latina: evolución, modelos y propuestas. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma* (302), 161-184.
- BORDA, E. y DÍAZ, A. (2015). Anexo 5. Informe acerca de la viabilidad y factibilidad a la luz de las normas y el marco constitucional vigente de las medidas propuestas. P. Sanabria, F. Telch, F., A. Rodas, M. Astudillo, M. y S. Estrada. Lineamientos básicos para una política de gestión del recurso humano para el contexto del sector público colombiano. Para servir mejor al país: ¿cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas? Documentos de trabajo Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, 18. Recuperado de <https://egob.uniandes.edu.co/index.php/es/component/abook/search?category=12&searchCat=1&grid=1&showImg=0&Itemid=552>.
- CASTILLO, F. (1996). *Management y derecho administrativo: ¿hacia una necesaria evolución del derecho de la función pública y de la gestión de los recursos humanos?* *Revista Andaluza de Administración Pública* (26).
- CHAPUS, R. (2001). *Droit Administratif General*, v. 2. París: Montchrestien.
- EXPÓSITO, J. (2003). *La configuración del contrato de la administración pública en derecho colombiano y español. Análisis de la selección de contratistas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- GARCÍA, A. N. (1976). *La burocracia I: el pensamiento burocrático*. Madrid: Centro de Estudios Administrativos.
- GARCÍA, M., ESCALANTE, M. y QUIROGA, Y. (2012). *Importancia del clima laboral en los resultados de una empresa y la competitividad. Contribuciones a la economía*. Tamaulipas: Universidad de Tamaulipas.
- GOBIERNO DE ESPAÑA - Ministerio de Igualdad. (2010). *Conciliación de la vida laboral, familiar y personal*. Madrid: Ministerio de Igualdad.
- GREENWALT, K. (1986). Discrimination and Reverse Discrimination. *Ethics. University of Chicago Press*, 95(1), 154-156.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2006). *Directivos públicos*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- LOSCHAK, D. y CHEVALIER, J. (1986). *Ciencia administrativa: teoría general de la institución administrativa*, t. I y II. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- MONTAÑA PLATA, A. (2010). *Fundamentos de derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- PARADA VÁZQUEZ, R. (2007). *Derecho administrativo II. Organización y empleo público*. Madrid: Marcial Pons.
- PETERS, B. (1996). Futuras alternativas para la administración pública. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública, 7, 5-12.
- RINCÓN, J. (2009). *Derecho administrativo laboral*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- RINCÓN, J. (2004). *Las generaciones de los derechos fundamentales y la acción de la administración pública*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (2015). *Diccionario de la lengua española*. Madrid: Real Academia Española.
- RODRÍGUEZ, L. (2013). Visión analítica de las reformas administrativas en Colombia. *En 100 años de administración pública. Retos y perspectivas*. ESAP: Cartagena.
- ROMANO, S. (1917). *L'ordinamento Giuridico: Studi sul Concetto, le Fonti ei Caratteri del Diritto*. Pisa: Tipografia Editrice Cav. Mariotti.
- ROSENBLUM, D. y Piotrowski, S. (2005). Outsourcing the Constitution and Administrative Law Norms. *The American Review of Public Administration*, 35(2), 103-121.
- SANABRIA, P., Telch, F., Rodas, A., Astudillo, M. y Estrada, S. (2015). Lineamientos básicos para una política de gestión del recurso humano para el contexto del sector público colombiano. Para servir mejor al país: ¿cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas? Documentos de trabajo Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, 18. Recuperado de <https://egob.uniandes.edu.co/index.php/es/component/abook/search?category=12&searchCat=1&grid=1&showImg=0&Itemid=552>.
- SANABRIA, P. (2010). Dos pasos adelante, uno hacia atrás: Colombia y la configuración de un servicio civil profesional y meritocrático. *Boletín Política Pública Hoy*, 7(1), 4-8.
- WEBER, M. (2001). *¿Qué es la burocracia?* México: Ediciones Coyoacán.

## Jurisprudencia de la Corte Constitucional

- CORTE CONSTITUCIONAL. (1994a). Sentencia C-110/1994, M. P. Hernández Galindo, J. G.
- CORTE CONSTITUCIONAL. (1994b). Sentencia C-129/1994, M. P. Naranjo Mesa, V.
- CORTE CONSTITUCIONAL. (1999). Sentencia C-372/1999, M. P. Hernández Galindo, J. G.
- CORTE CONSTITUCIONAL. (2000a). Sentencia C-1163/2000, M. P. Morón Díaz, F.
- CORTE CONSTITUCIONAL. (2000b). Sentencia C-1491/2000, M. P. Morón Díaz, F.
- CORTE CONSTITUCIONAL. (2002). Sentencia T-1061/ 2002, M. P. Monroy Cabra, M. G.
- CORTE CONSTITUCIONAL. (2003). Sentencia C-942 /2003, M. P. Beltrán Sierra, A.
- CORTE CONSTITUCIONAL. (2004). Sentencia C-044/2004, M. P. Araújo Rentería, J.
- CORTE CONSTITUCIONAL. (2005). Sentencia T-1162/2005, M. P. Sierra Porto, H. A.
- CORTE CONSTITUCIONAL. (2007). Sentencia C-960/2007, M. P. Cepeda Espinosa, M. J.
- CORTE CONSTITUCIONAL. (2008). Sentencia C-063/2008, M. P. Vargas Hernández, C. I.
- CORTE CONSTITUCIONAL. (2009a). Sentencia C-589/2009, M. P. Morón Díaz, F.
- CORTE CONSTITUCIONAL. (2009b). Sentencia T-724/2009, M. P. González Cuervo, M.
- CORTE CONSTITUCIONAL. (2010a). Sentencia T-261/2010, M. P. Henao Pérez, J. C.
- CORTE CONSTITUCIONAL. (2010b). Sentencia C-984/2010, M. P. Mendoza Martelo, G. E.
- CORTE CONSTITUCIONAL. (2011a). Sentencia C-284/2011, M. P. Calle Correa, M. V.
- CORTE CONSTITUCIONAL. (2011b). Sentencia T-969/2011, M. P. Mendoza Martelo, G. E.
- CORTE CONSTITUCIONAL. (2012a). Sentencia T-257/2012, M. P. Pretelt Chaljub, J. I.
- CORTE CONSTITUCIONAL. (2012b). Sentencia T-387/2012, M. P. Pretelt Chaljub, J. I.
- CORTE CONSTITUCIONAL. (2013). Sentencia C-123/2013, M. P. Mendoza Martelo, G. E.
- CORTE CONSTITUCIONAL. (2014a). Sentencia C-072/2014, M. P. Rojas Ríos, A.
- CORTE CONSTITUCIONAL. (2014b). Sentencia C-288/2014, M. P. Pretelt Chaljub, J. I.
- CORTE CONSTITUCIONAL. (2015a). Sentencia C-034/2015, M. P. Pretelt Chaljub, J. I.
- CORTE CONSTITUCIONAL. (2015b). Sentencia C-048/2015, M. P. González Cuervo, M.

## Jurisprudencia del Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda, Sentencia del 17 de febrero de 1994. Exp. 3840. Carlos Arturo Orjuela Góngora.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 2 de septiembre de 1996. Rad. 852. M. P. César Hoyos Salazar.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Sentencia del 14 de agosto del 2009. Exp. 0946-07. Exp. Berta Lucía Ramírez.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Sentencia del 25 de febrero del 2010. Exp. 4132-04, Luis Rafael Vergara Quintero.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Sentencia del 7 de abril del 2011. Exp. 5450-2002. Gustavo Gómez Aranguren.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 22 de octubre del 2012. Exp. 20738. M. P. Enrique Gil Botero.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Sentencia del 13 de junio del 2013. Alfonso Vargas Rincón. Exp. 1475-1998.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Sentencia del 14 de marzo del 2014.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Sentencia del 9 de abril del 2014. Exp. 0131-13. Rafael Vergara Quintero.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia del 6 de noviembre del 2014.

## Capítulo 7

# **Lineamientos generales para la implementación de un modelo de gestión estratégica del talento humano en el sector público colombiano<sup>1</sup>**

Pedro Pablo Sanabria Pulido  
Mauricio Astudillo Rodas  
Alejandra Rodas Gaiter  
Paula Jacqueline Cuéllar Rojas

## **Introducción y aspectos metodológicos**

Este capítulo responde al reto de llevar a la práctica los lineamientos y recomendaciones propuestos previamente para generar una política que le dé un rol estratégico a la gestión del talento humano en las organizaciones públicas. Pasar la brecha de la formulación a la acción, requiere, más allá de las propuestas y recomendaciones, un proceso negociador y de liderazgos compartidos entre los diferentes actores involucrados con este tema en el sector público colombiano. La implementación, en últimas, implica estructurar un modelo de gobernanza multinivel e intersectorial que permita sacar adelante proyectos complejos.

Este capítulo busca brindar, más que recetas para la implementación de una política de gestión estratégica del talento humano (GETH), diferentes mecanismos y escenarios alternativos de implementación que les faciliten a los ejecutores, en los diferentes puntos de la cadena de implementación a nivel macro y micro, contar con lineamientos que permitan definir secuencial y temáticamente la puesta en marcha de las recomendaciones y las posibles rutas por dónde empezar, dimensionando los pros y contras de las opciones de implementación<sup>2</sup>.

El capítulo está organizado de la siguiente manera: primero, a partir de una revisión de literatura se construyó un marco teórico en el que se propone un modelo contingente de implementación de la política pública. Segundo, el capítulo propone un análisis que da cuenta de las diferentes interrelaciones y articulaciones entre las recomendaciones, de manera que muestra diferentes elementos clave para la priorización y agrupación de las recomendaciones de Sanabria, Telch, Rodas, Astudillo, Estrada (2015) para su implementación.

1 Los autores agradecen la asistencia de investigación de Nicolás Acevedo, Sebastián Estrada, Juan Sebastián González y Diego Millán.

2 De manera más específica se diseñó un modelo de ficha que reuniera todos los aspectos claves de la implementación micro y macro para cada una de las recomendaciones. Estas fichas de implementación pueden ser consultadas en la Guía de implementación entregada a Colciencias como producto del proyecto (Sanabria *et al.*, 2016).

En tercer lugar, el capítulo presenta un modelo de ficha de implementación de cada una de las recomendaciones de política.

## **I. Revisión de literatura y marco teórico para la implementación de las recomendaciones de política**

El objetivo de este capítulo es encontrar un marco conceptual que permita responder la pregunta ¿cómo implementar una política de gestión estratégica del talento humano (GETH) que facilite la efectividad organizacional? Una tarea fundamental para darles solidez a los elementos de implementación propuestos, considerando que aun cuando en países de América Latina se han incorporado importantes esfuerzos normativos sobre empleo público, en la práctica no se han logrado los resultados esperados (Sanabria, 2015).

Diferentes aproximaciones en la literatura de gestión pública han intentado entender las mejores condiciones para implementar políticas públicas orientadas a resolver problemas complejos (*wicked problems*)<sup>3</sup> dentro de los que se podría incluir la adopción de un modelo de gestión estratégica del talento humano en el sector público, dada la cantidad de objetivos, actores y la ambigüedad en los medios. En este marco, considerando lo afirmado por O'Toole (2004) acerca de que no existe consenso sobre una teoría general de la implementación (O'Toole, 2004) recurrimos a modelos que de alguna forma integran un marco para entender y brindar mejores lineamientos para la implementación de un modelo de GETH.

La primera parte de esta revisión de literatura explora algunos conceptos generales relacionados con la implementación y su análisis. La segunda parte aborda el debate arriba-abajo/abajo-arriba en el análisis de implementación, el cual es fundamental para entender la tipología particular de las políticas de empleo público y sus retos de implementación multinivel subnacional, sectorial y organizacional. A partir de dicho enfoque particular para el empleo público, se toman los planteamientos teóricos de Richard Elmore (1979), para luego describir el modelo sintetizador de Richard Matland (1995) y las propuestas de Helen Ingram (1990), las cuales brindan mecanismos dinámicos para superar el conflicto en la implementación. Aun cuando se revisan fuentes recientes (p. ej. Hill y Hupe, 2009; DeLeon y DeLeon, 2002 y Cairney, 2009), la agenda de investigación reciente en políticas públicas no incluye nuevos desarrollos en modelos para la implementación (Hupe y Saetren, 2014). De manera que los modelos de Matland (1995) e Ingram (1990) siguen estando vigentes hoy en día, pues la literatura reciente sigue utilizando modelos sintetizadores de implementación para entender casos particulares (Hupe, 2014).

### **A. Lineamientos generales de la literatura sobre implementación de políticas públicas**

La implementación de políticas públicas ha sido definida como la caja negra de las políticas públicas, en la medida en que opera, no solo como un laboratorio experimental donde

3 De acuerdo con Grint (2008), *wicked problems* se definen como problemas complejos que no pueden ser resueltos de forma lineal (como en un laboratorio), es decir, no pueden aislarse del entorno para buscar una solución, ni tampoco es fácil encontrar una relación de causalidad.

las políticas formuladas y las causalidades establecidas en ellas son puestas a prueba, sino como el momento de la política pública en el que se hacen más evidentes los retos de gobernanza multinivel a los que se enfrentan los gobiernos y los estados. ¿Cómo han definido los académicos la implementación de políticas públicas? Tanto Hill y Hupe (2009) como DeLeon y DeLeon (2002) coinciden en afirmar que la mejor definición de implementación es la desarrollada por Mazmanian y Sabatier (1983, p. 20)<sup>4</sup>:

Implementación es llevar a cabo las decisiones básicas de política pública, usualmente incorporadas en una directriz, pero que también puede tomar la forma de órdenes ejecutivas o decisiones de la Corte. Idealmente, esa decisión identifica el problema(s) que debe ser atendido, estipula los objetivos a alcanzar, y de diversas formas, estructura el proceso de implementación.

Pero más allá de definir la actividad de implementación, los académicos de la gestión y las políticas públicas han buscado entender los retos adyacentes al proceso gubernamental de puesta en marcha de políticas públicas. Para hacerlo han definido el análisis de implementación como un método para ir más allá del permanente diagnóstico de fracaso de una política pública, el famoso *gap* o brecha de implementación de los ochenta y noventa, a entender mejor que usualmente habrá diferencias entre lo formulado y lo implementado. Un proceso que DeLeon (1999, p. 314) definió como “[...] lo que ocurre entre las expectativas de política pública, y los resultados percibidos de dichas políticas [...]”. En ese orden de ideas, se propende por modelos que se anticipen a las dificultades en la implementación, más allá de diagnosticar la brecha.

## B. ¿Cómo implementar mejor? ¿Desde arriba hacia abajo? ¿O desde abajo hacia arriba?

En 1973, Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky publicaron un libro (Pressman y Wildavsky, 1973), reconocido ya como clásico, en el que trataron de identificar, a partir de un estudio de caso en Estados Unidos, cómo las políticas públicas implementadas en los niveles subnacionales usualmente se distanciaban de los planteamientos de los formuladores de política pública en la capital del país. Si bien fue criticado posteriormente por extrapolar conclusiones generales de un caso muy específico (Hill y Hupe, 2009), el libro implicó la apertura de un debate relacionado con definir cuál es la dirección efectiva en la implementación, si de arriba hacia abajo (*top down*) o de abajo hacia arriba (*bottom up*).

La perspectiva *top down* se relaciona con el enfoque administrativo clásico y está basada en la planeación, el comando y control desde el nivel superior para asegurar efectividad. En este enfoque, el éxito en la implementación reside en el grado de correspondencia entre lo esperado y lo observado (Cline, 2000; Matland, 1995; Cairney, 2009). Para el caso de análisis de la gestión del talento humano en el sector público colombiano, se observa que la visión *top down* puede resultar limitada en cuanto a que no permite describir las diversas y complejas interacciones entre actores distintos ubicados en diferentes niveles de gobernanza, y con múltiples intereses, que se suele dar en políticas públicas de este tipo

4 Traducción propia.

pues, como bien lo afirma Matland (1995), la visión arriba-abajo tiende a omitir aspectos claves que ocurren antes y después de la expedición de la norma.

Por su parte, la perspectiva *bottom up* plantea un enfoque más político y participativo, en el que el éxito de la implementación radica en identificar los resultados positivos a partir de un reconocimiento del contexto específico en el que ocurre la implementación desde su nivel clave (Matland, 1995; Elmore, 1980). Esta perspectiva busca mejorar la adherencia de las directrices formuladas al acercarse a los niveles clave de implementación (por su grado de discrecionalidad), por ejemplo, entre los burócratas de calle o ventanilla (Lipsky, 1980; Riccucci, 2005)<sup>5</sup>. Si bien se encuentra que el dominio de política pública de empleo público se beneficia de un modelo participativo y deliberativo como plantea el enfoque *bottom up* (véase el capítulo 5 de este libro, de Sonia Ospina), algunas de las decisiones y acciones de política por sus características podrían seguir un enfoque administrativo.

Cobra sentido entonces asumir una perspectiva híbrida como respuesta a la complejidad de las acciones e intercambios, a la multiplicidad de objetivos y actores que intervienen, desde múltiples niveles de gobierno y ejecución, en las decisiones y acciones del empleo público. A partir de ello, lo que plantea entonces esto es la necesidad de encontrar un modelo contingente que facilite ajustar la implementación a las particularidades de las acciones, dada la variedad de lineamientos propuestos y el objeto de la misma política, que involucra sujetos humanos que cambian dinámicamente en el tiempo y el espacio. De esta manera, emplearemos los modelos de Elmore (1980), Matland (1995) e Ingram (1990), que continúan vigentes en la actualidad (Hupe, 2014), los cuales permiten entender la implementación desde una mirada contingente, propia de políticas públicas complejas como la gestión estratégica del talento humano.

### C. El mapeo progresivo (*forward mapping*) y el mapeo regresivo (*backward mapping*) en la implementación de políticas públicas

En el contexto del debate *top down vs. bottom up*, Richard Elmore (1980) propuso una aproximación teórica que busca integrar las fortalezas tanto del modelo *top down* como del *bottom up* y facilitar la contingencia en la implementación. El autor introduce en primera medida el concepto de mapeo progresivo (o *forward mapping*, por su nombre en inglés) como herramienta metodológica para describir el proceso mediante el cual los formuladores de política pública afectan el proceso de implementación desde un modelo racional de planeación y control. Desde esta perspectiva, el proceso de implementación de políticas públicas sigue una mirada *top down*, partiendo de la existencia de objetivos claros, uso de medios y recursos claramente definidos en términos de actores y momentos, y una serie lógica y secuencial de pasos claros para cada uno de los niveles jerárquicos u organizacionales donde la política será implementada. Para el autor un enfoque de este

5 Por esta razón, el proyecto propuso desde sus inicios un modelo *bottom up* considerando la conflictiva historia (Sanabria, 2010) y la lenta implementación de una carrera administrativa y un sistema de empleo público en Colombia que a lo largo de la historia ha intentado infructuosamente alcanzar algunos objetivos (Sanabria, 2010) con importantes partes en confrontación.

tipo funciona cuando existe claridad acerca de los resultados esperados que se convierten en la base para la evaluación.

Para superar las limitaciones propias de la mirada *top down*, Elmore plantea como estrategia alternativa el mapeo regresivo (o *backward mapping*, por su nombre en inglés), siguiendo los elementos conceptuales de la perspectiva *bottom up*. Busca entender el proceso de implementación desde el eslabón más cercano a la implementación directa, con el objeto de identificar las acciones necesarias para generar un cambio en los comportamientos de los implementadores en este nivel y asegurar el alcance de los objetivos de política pública. De esta forma, presenta un carácter participativo que se ve afectado por el entorno institucional y social, que en últimas puede potenciar o limitar los recursos y habilidades de los implementadores en el nivel ejecutor. A continuación desarrollaremos los modelos de Matland (1995) en Ingram (1990), quienes tienen una propuesta teórica que permite entender la implementación de problemas complejos en políticas públicas a partir de la contingencia.

#### **D. Un marco teórico para entender el conflicto, la ambigüedad y el regateo en la implementación de una política de empleo público**

Como una forma de adaptarse a las complejidades de los problemas de implementación, autores como Matland (1995) e Ingram (1990) propusieron marcos analíticos que son útiles aún hoy para entender la implementación de manera flexible y contingente, pues se parte de la base de que no existe una estrategia ideal de implementación, sino que la mejor implementación es siempre consciente de los entornos particulares y diversos en los que se implementa una misma política pública (DeLeon y DeLeon, 2002; Cohen *et al.*, 2005). Como se dijo anteriormente, el uso de estos modelos teóricos sigue siendo vigente hoy en día, al punto que el desarrollo de la nueva literatura se ha centrado en la aplicación de estos modelos para entender casos particulares (Hupe, 2014).

##### *1. ¿Cómo entender el conflicto y ambigüedad en la implementación?*

El trabajo de Richard Matland (1995) está centrado en la contingencia con el fin de superar las barreras de la dicotomía *top down/bottom up*, ofreciendo una mirada refrescante en la medida en que se enfoca, no solo en describir las condiciones bajo las cuales las variables de interés se vuelven relevantes, sino cuándo cada una de esas dos aproximaciones puede ser más importante como marco para la implementación de una determinada política pública<sup>6</sup>.

En primera medida, Matland (1995) plantea que el conflicto en la implementación de políticas públicas aparece de forma natural cuando existe interdependencia de actores en diferentes niveles o cuando existen múltiples organizaciones responsables de implementar la política pública y cuyos objetivos pueden ser incompatibles con los de los formadores de la política. De esta forma, el conflicto usualmente se centra en el control o la

6 Autores como Cohen *et al.* (2005) y Molas-Gallart y Castro-Martínez (2007) han empleado el marco analítico propuesto por Matland para analizar la implementación de políticas públicas.

decisión sobre los medios necesarios para llevar a cabo la implementación, respondiendo a características jurisdiccionales, geográficas, sectoriales, o sobre la sustancia misma de los objetivos de política.

Paralelamente, respecto a la prevalente ambigüedad tanto de objetivos como de medios en la formulación de las políticas públicas, el autor plantea un interesante *trade off* (disyuntiva) que los modelos clásicos de administración a veces tienden a omitir. A menor ambigüedad mayor será el conflicto, pues como bien lo señala Hudson (2006), tener claridad en la implementación es relevante desde una perspectiva de arriba-abajo, pero cierto grado de ambigüedad puede disminuir el conflicto entre los actores involucrados. En ese orden de ideas, Matland (1995) analiza dos tipos de ambigüedad como variable independiente de la implementación: (1) ambigüedad en los objetivos, lo cual no necesariamente es malo, pues muchas veces buscar la claridad en los objetivos puede limitar la flexibilidad de políticas públicas y generar disfuncionalidades y mayor conflicto por su rigidez para comprender entornos diversos de implementación, y (2) ambigüedad acerca de los medios requeridos para la implementación, que pueden ser de tres clases: a) cuando no existen las herramientas tecnológicas para alcanzar los objetivos formulados en la política, b) cuando existe incertidumbre o falta de claridad en los papeles que desempeñan los actores involucrados en la implementación y finalmente, c) cuando la presencia de un contexto complejo que dificulte identificar de forma clara cuáles son las mejores herramientas, cómo usarlas y cuáles van a ser sus efectos.

A partir de estos planteamientos, Matland (1995) desarrolla una matriz de cuatro cuadrantes, la cual ayuda a definir e identificar cuatro categorías alternativas de implementación, dependiendo el grado de conflicto y ambigüedad presente en la política pública. Gracias a esta matriz del modelo de Matland (1995), es posible situar una determinada política pública (o las acciones que la conforman) de forma flexible e identificar el modelo de implementación que mejor se puede acomodar según sus características de conflicto y ambigüedad.

**Tabla 1.** Modelo de Matland para la implementación de políticas públicas

	Bajo conflicto	Alto conflicto
Baja ambigüedad en medios y objetivos	Implementación administrativa (recursos)	Implementación política (poder)
Alta ambigüedad en medios y objetivos	Implementación experimental (condiciones de contexto)	Implementación simbólica (fuerza de la coalición)

Fuente: adaptación de Matland (1995)

De acuerdo con Matland (1995), como se muestra en la tabla 1, el primer cuadrante indica que en presencia de una política pública con bajo conflicto y baja ambigüedad en medios y objetivos la implementación será administrativa. Es decir, se propende aquí por una implementación muy parecida al modelo clásico *top down* en el que existe claridad acerca de objetivos y recursos, donde los resultados están determinados *a priori* por la disposición de los recursos disponibles.

El segundo cuadrante indica que cuando se enfrenta una política pública con baja ambigüedad y elevado conflicto, la implementación será política. La implementación

política indica que los resultados de la implementación se definen a través del poder. Aquí, los actores involucrados tienen claramente establecidos sus objetivos pero están en permanente conflicto, además, el sistema es más vulnerable a ser influenciado por el entorno que lo rodea. En esta medida, Matland (1995) define que los resultados de la implementación son definidos a través de dos mecanismos de poder: coerción o regateo.

El tercer cuadrante establece que cuando hay alta ambigüedad y bajo conflicto, la implementación será experimental. Para este caso, Matland establece que los resultados de la implementación dependerán de quiénes participen (sus preferencias), de qué tan activos sean en la implementación y de las dificultades para identificar los recursos tecnológicos a implementar. En este tipo de implementación, Matland (1995) afirma que el contexto es más determinante que en las otras categorías, pues los resultados de una misma política pública variarán ostensiblemente de un lugar a otro dependiendo de los recursos y los actores presentes y activos en el proceso de implementación en el campo, a nivel micro (p. ej. ente territorial, entidad).

Finalmente, el último cuadrante establece que en presencia de alto conflicto y alta ambigüedad, se lleva a cabo una implementación simbólica. Aquí los resultados de la implementación dependen de la fuerza de la coalición que se pueda formar entre los actores involucrados (que controlan los recursos) en la implementación. La implementación simbólica es relevante, entonces, cuando se desea establecer nuevos objetivos o reafirmar objetivos vigentes. La interacción de los actores a través del simbolismo, para Matland, permite redefinir los objetivos de la política como parte del proceso mismo de implementación.

Considerando la flexibilidad que da el modelo de Matland (1995) para identificar estrategias de implementación de forma contingente, se plantea este como un marco útil para analizar las recomendaciones de política de Sanabria *et al.* (2015), actualizadas en el capítulo 2 de este libro. La figura 1 ubica las 42 recomendaciones de política listadas en el primer capítulo, en alguno de los cuatro cuadrantes propuestos por el modelo de Matland (1995). Así, cada círculo representa una de las recomendaciones del equipo investigador, donde el número identifica cada una de las recomendaciones mostradas en la introducción de este libro y el color representa el subsistema del modelo propuesto al cual pertenece (planeación del empleo, gestión del empleo, gestión del clima organizacional, gestión del desempeño y gestión del desarrollo).

Como se observa en la figura 1, la mayor cantidad de recomendaciones se ubica en el cuadrante correspondiente a la implementación política (cuadrante II). En este cuadrante se destaca que la mayoría de las recomendaciones pertenecen a los subsistemas de planeación del empleo y gestión del empleo, indicando que actividades relacionadas principalmente con el manejo de la información, el posicionamiento de la unidad de personal (UDP) y el mejoramiento de los procesos de selección, pueden estar asociados a elevados niveles de conflicto los cuales deben ser resueltos a través del poder (ya sea a través de coerción o de regateo). De acuerdo con Matland (1995), los mecanismos de regateo deben ser empleados cuando no es fácil realizar monitoreo o medir los resultados de la implementación por el marco mismo de una implementación política.

En segundo lugar, la figura 1 muestra que diez recomendaciones de política están ubicadas en el cuadrante III (implementación experimental). En este cuadrante hay recomendaciones de todos los subsistemas (ninguno con una participación relativamente elevada),

indicando que todos los subsistemas tienen recomendaciones en las que es primordial entender el contexto en el cual se lleva a cabo la implementación, destacando el rol de cada uno de los actores involucrados y sus propias capacidades para llevar una implementación exitosa. De esta forma, actividades de reclutamiento, manejo de indicadores o el desarrollo de ambientes de trabajo dependen del contexto de cada una de las entidades donde se implementan y de los niveles de gobierno (nacional, departamental, municipal).

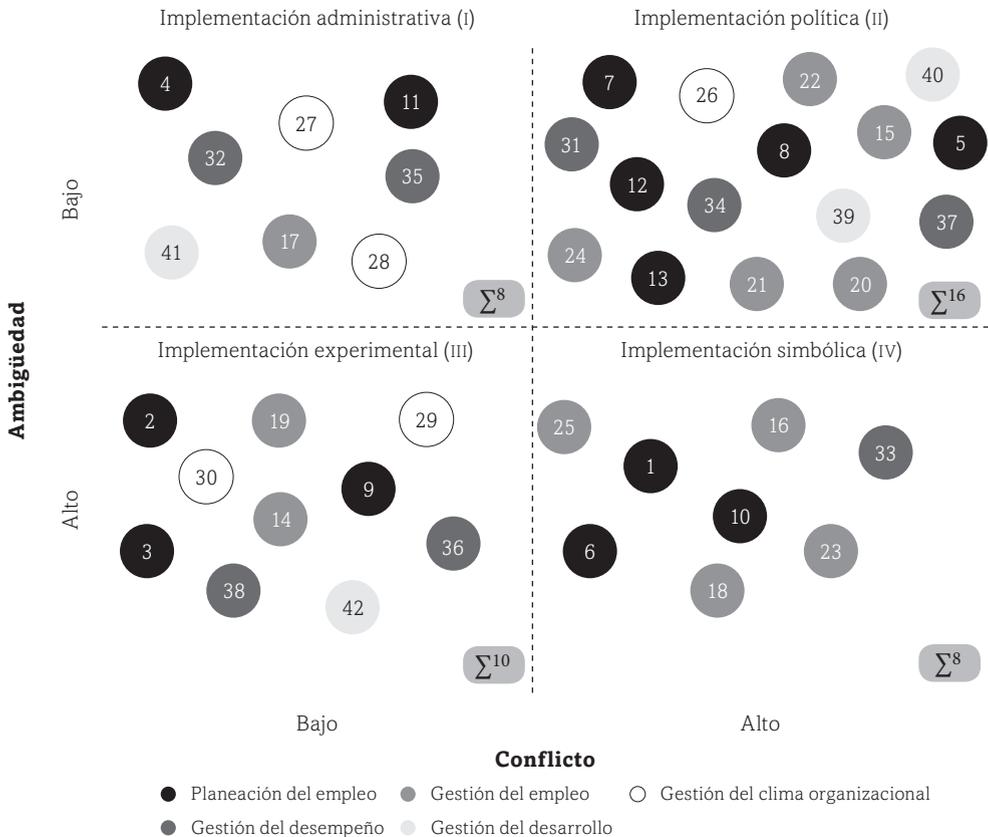


Figura 1. Clasificación de las recomendaciones de política según Matland (1995)

Fuente: elaboración de los autores a partir de los postulados de Matland (1995)

Finalmente, tanto el cuadrante I (implementación administrativa) como el cuadrante IV (implementación simbólica) tienen el mismo número de recomendaciones (ocho cada uno). En el cuadrante I, el éxito de la implementación dependerá exclusivamente de los recursos empleados en su desarrollo que, en general, corresponden a mediciones, *rankings* y aplicación de estrategias de sensibilización para la gestión del desempeño. Para el segundo caso, se ubican principalmente recomendaciones pertenecientes a los subsistemas de planeación y gestión del empleo. Aquí, las recomendaciones de carácter estructural como el sistema de gerentes públicos o los acuerdos marco para las pruebas de selección, buscan hacer cambios profundos que involucran numerosos actores. De manera que los

apoyos logrados a partir de las alianzas estratégicas que se puedan dar serán determinantes para el éxito de la implementación.

## *2. Modelo de implementación de Elen Ingram: estrategias de regateo y negociación para una implementación efectiva*

Elen Ingram desarrolló una aproximación teórica que, aunque previa a Matland, de alguna forma complementa muy bien su propuesta de contingencia al entender el papel que desempeña el regateo y la coerción entre actores en la implementación de las políticas públicas. A través del modelo propuesto, Ingram (1990) plantea que los patrones de implementación pueden variar con los retos que surjan a partir de las directrices normativas que se estipulen. La autora considera que, dependiendo del contexto en el cual se aplica la política, la implementación deberá estar acompañada por actividades de regateo y negociación entre los diversos actores que comparten el poder y entre los diferentes niveles de gobierno. En este contexto, Ingram brinda elementos para diseñar una estrategia gubernamental según sea cada caso y propone que el criterio de evaluación debe variar según el modelo de implementación y la estructura de la reglamentación, según se muestra a continuación en la tabla 2.

**Tabla 2.** Modelo de Ingram para la implementación de políticas públicas

Naturaleza de la decisión de los costos	Estructura de la norma	Enfoque adecuado de implementación	Criterio para evaluación	Variables críticas que afectan implementación
Bajo costo de negociación. Bajo costo de información	Objetivos claros. Flexibilidad procedimental	Comando y control	Logro de objetivos	Cambios en el entorno donde se desarrolla la política
Alto costo de negociación. Bajo costo de información	Objetivos abiertos. Flexibilidad procedimental	Adaptativo	Creatividad en la base	Emprendedores burocráticos
Bajo costo de negociación. Alto costo de información	Objetivos claros. Especificidad procedimental	Supervisión	Aprendizaje de política pública	Capacidad administrativa
Alto costo de negociación. Alto costo de información	Objetivos abiertos. Especificidad procedimental	Regateo	Acuerdos amplios y apoyo	Relaciones entre actores

Fuente: adaptación de Ingram (1990)

Como se puede observar en la tabla 2, Ingram (1990) propone un modelo flexible que intenta resolver el problema de identificar cuáles son exactamente las variables relevantes en el momento de llevar a cabo el análisis de implementación y propiciar su éxito o fracaso. En primera medida, Ingram (1990) plantea que el análisis de implementación debe ser lo suficientemente amplio para abarcar elementos del proceso de formulación y sus impactos. De esta forma, el formulador se enfrenta a dos tipos de restricciones cuando va a llevar a cabo el diseño de la política: los costos de negociación y los costos de información.

Ingram (1990) argumenta que los costos de negociación hacen referencia a las dificultades inherentes para llegar a un acuerdo entre partes en conflicto. También, estos costos

están relacionados con el conflicto para descubrir los intereses de los actores involucrados y la probabilidad de que ellos estén de acuerdo con el diseño de política planteado. De manera paralela, el modelo de Ingram plantea que los costos de información están asociados con las dificultades para obtener información relacionada con el impacto generado de la política y las relaciones entre los actores involucrados. Es a partir de los costos de negociación y de información (ambos pueden ser altos o bajos) que los formuladores de política establecen cierta estructura normativa en la formulación de la recomendación de política. En esta medida, la política pública puede estar formulada de tal manera que tenga objetivos claros (específicos) o abiertos (generales), y puede definir procedimientos específicos o generales para los implementadores en la norma (véase tabla 2, columna 2).

Ahora bien, el modelo de Ingram (1990) propone que una vez establecida la estructura normativa de la recomendación de política, es posible asignar una aproximación de implementación adecuada para medir la efectividad de dicha recomendación. Así, la implementación de política puede ser de cuatro tipos (véase tabla 2): (1) comando y control, en los que la evaluación debe considerar los cambios en el entorno al momento de medir su efectividad. (2) Adaptativo, cuya evaluación del éxito debería ser la revisión de los procesos creativos que ocurren en el eslabón más próximo a la implementación directa (la base) y observar los emprendedores de políticas públicas. (3) Supervisión, en la que el criterio del éxito gira en torno al aprendizaje de políticas públicas sin dejar de lado la capacidad de gestión de las entidades involucradas. (4) Regateo, en el que el criterio para el éxito deben ser los acuerdos a los que se llega entre los actores involucrados, observando las relaciones derivadas de este proceso.

Posteriormente, con el ánimo de identificar enfoques, criterios de evaluación y variables claves para las diferentes recomendaciones de política propuestas, hemos empleado el marco analítico desarrollado por Ingram (1990) a la luz de las recomendaciones de política (como se muestra en la figura 2).

La figura 2 muestra que cuatro de las cinco recomendaciones en el cuadrante de comando y control (implementación clásica *top down*) provienen del subsistema de gestión del clima organizacional. El análisis implica, entonces, que una vez se tengan claros los objetivos, la gestión del clima organizacional debe hacerse particular a cada entorno institucional, de manera que exista flexibilidad para que cada una de las entidades lleven a cabo las mediciones de clima, estrategias de diversidad y los ambientes de trabajo adecuado. Pero debería haber una evaluación que contraste los objetivos propuestos al inicio para medir el éxito de la implementación, procurando observar los cambios en el entorno de cada entidad.

En segunda medida, tres recomendaciones se ubican en el cuadrante de implementación adaptativo (implementación *bottom up*), esto ocurre porque en presencia de elevados costos de negociación (como los que implican establecer una política de gestión del bajo desempeño o ampliar los ejecutores de las pruebas de selección), los objetivos de las recomendaciones son abiertos y dan flexibilidad para que los implementadores las adecúen a sus necesidades. Aquí estamos proponiendo recomendaciones que introducen mejoras (o un cambio de enfoque) a actividades que ya existen, de manera que el éxito de la implementación recaerá directamente sobre los implementadores a nivel micro (organizacional y subnacional).

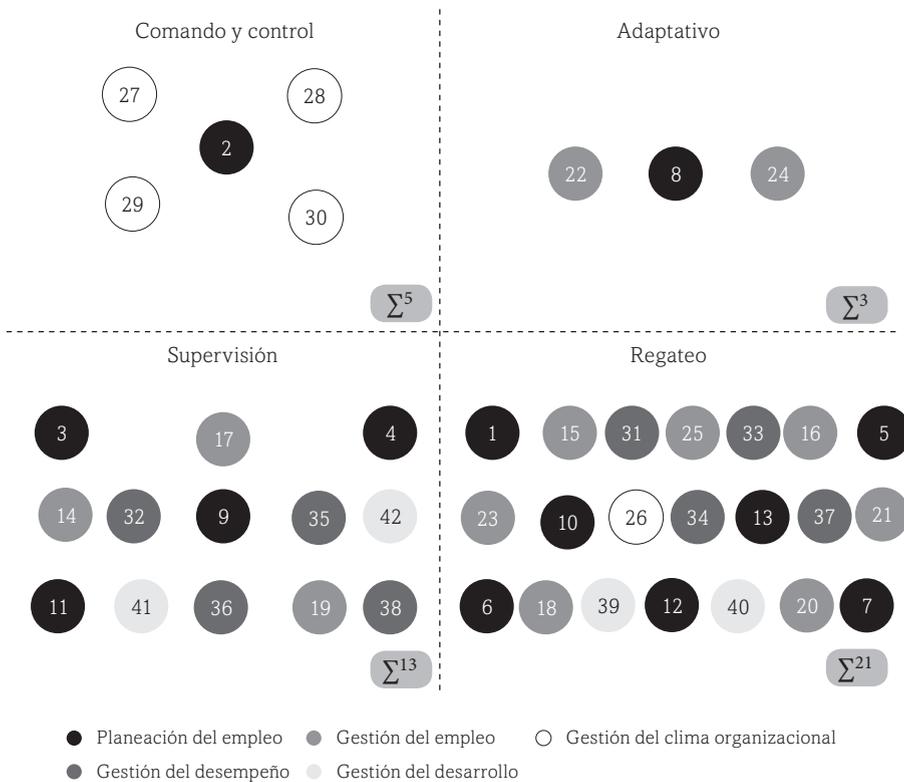


Figura 2. Relación de las recomendaciones y enfoque de implementación según Ingram (1990)  
Fuente: elaboración de los autores a partir de Ingram (1990)

De las trece recomendaciones que se ubican en el cuadrante de supervisión del modelo de Ingram (dada la multiplicidad de actores involucrados y sus divergentes intereses se requiere supervisar la implementación), la mayoría pertenece a los subsistemas de planeación del empleo y gestión del desempeño. Para estos casos, son claros los altos costos de información de estas recomendaciones que están relacionadas con el manejo de la información, uso de TIC y establecimiento de *rankings*, implicando una alta responsabilidad a los implementadores en el nivel macro (central).

Finalmente, se ubican veintiuna recomendaciones en el cuadrante de regateo. Estas acciones implican elevados costos de información y de negociación, llevando a que los objetivos de las recomendaciones de política sean abiertos, pero lleven a cierta especificidad en las actividades a desarrollar en el nivel micro. Aquí destacamos que la mayoría de las recomendaciones pertenecen a los subsistemas de planeación del empleo y gestión del empleo, en el que planteamos cambios estructurales que involucran a numerosos actores con objetivos diversos (p. ej. estudio de reingeniería de las UDP, elevar a la CNSC como instancia reguladora, establecer esquemas de ascenso abiertos e internos).

El análisis de las recomendaciones a la luz de los postulados de Matland e Ingram da luces sobre los desafíos a los cuales se enfrentarán los tomadores de decisión en la búsqueda de hacer una GETH efectiva. Como es posible observar, la multiplicidad de actores

involucrados en la implementación de la política requiere de mecanismos de negociación y sensibilización para llegar a consensos que garanticen el éxito de la política. Por esta razón, tanto Matland como Ingram permiten concluir que hacer la GETH requiere de cambios graduales y constantes.

## **II. Análisis de implementación: lineamientos para la acción y la priorización de las recomendaciones de Sanabria *et al.* (2015)**

Presentamos a continuación cinco aproximaciones para la priorización y ordenamiento de la implementación de las recomendaciones de Sanabria *et al.* (2015). Estas dan luces acerca de una posible ruta de priorización para que los tomadores de decisión lo hagan informados sobre cómo implementar una política de GETH que facilite la efectividad organizacional. El análisis que se encuentra a continuación está dividido en cinco perspectivas: (1) metodologías inductivas y deductivas para agrupar las recomendaciones de política a la luz de la teoría de GETH. (2) Horizonte temporal en el cual se llevan a cabo las recomendaciones de política (corto, mediano y largo plazo). (3) Integralidad de las recomendaciones a través de siete encadenamientos (secuencialidad) para incrementar la efectividad de la GTH. (4) Se muestran los diferentes roles de las entidades, actores y grupos involucrados en las recomendaciones (que pueden ser ejecutores, beneficiarios, apoyo, posibles opositores). (5) Desarrollos normativos requeridos para poder implementar las recomendaciones de política.

### **A. Primera perspectiva: ¿cómo fomentan los lineamientos de política la gestión estratégica del talento humano?**

En esta sección buscamos identificar de qué forma las recomendaciones propuestas por Sanabria *et al.* (2015) corresponden con un marco teórico planteado y, a la vez, qué tanto constituyen entre sí una construcción teórica de gestión estratégica del talento humano. De esta forma, se presentan elementos que permitan asegurar desde el marco teórico formulado, un modelo de GETH que sea efectivo en la implementación, identificando patrones inductivo/deductivos para relacionar los conceptos. La herramienta metodológica empleada para alcanzar este propósito es la *grounded theory*. Este enfoque, como menciona Sanabria (2012), permite “el descubrimiento de la teoría desde los datos” mediante “un método general de análisis comparativo” (Glaser y Strauss, 1967) o en otras palabras de los mismos creadores de esta perspectiva “para resaltar constructos teóricos a partir del análisis cualitativo de los datos” (Corbin y Strauss, 2008, p. 1).

#### *1. ¿Cómo se conectan las recomendaciones propuestas con un modelo teórico de gestión estratégica del talento humano para el sector público?*

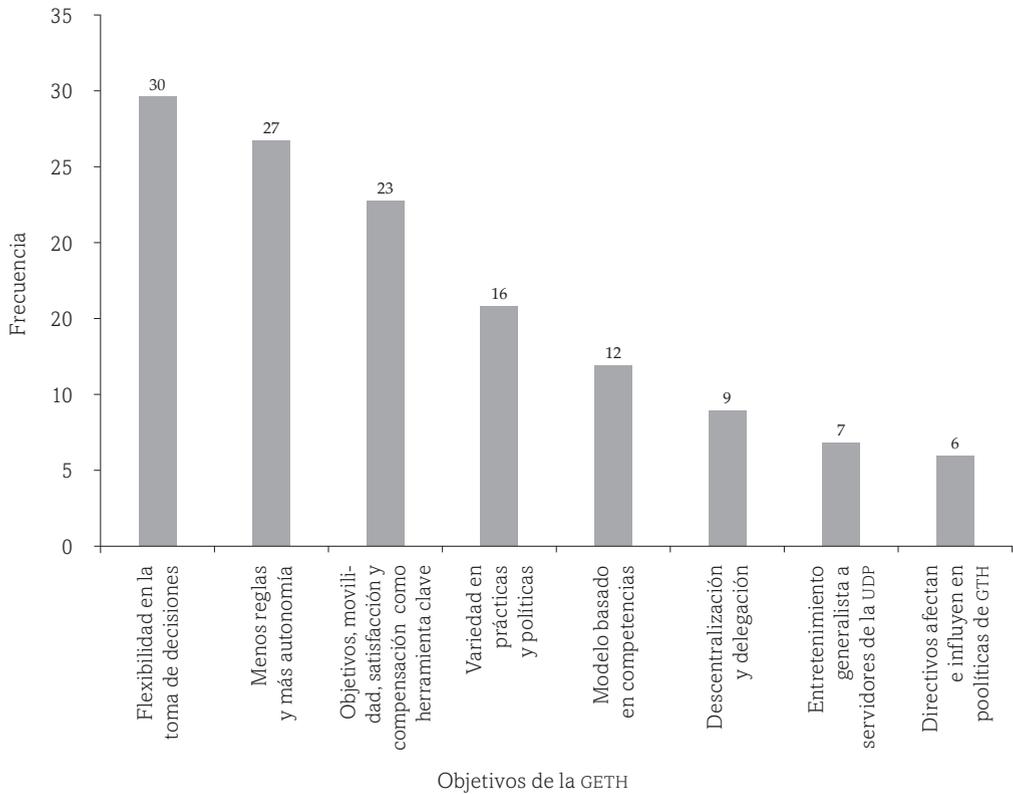
Esta sección busca validar la consistencia teórica de las recomendaciones de política con el marco teórico definido por Mesch, Perry y Wise (1995). De esta forma, el ejercicio pretende comprobar que una eventual implementación de una política pública que bus-

que hacer estratégica la gestión de personas en el sector público colombiano conduzca efectivamente a un modelo de GETH. Así, el modelo de gestión estratégica del talento humano de Sanabria (2015) busca contar con “Un Estado y una organización pública efectiva, conformada por individuos y equipos motivados y satisfechos en su labor”, el cual empleó los postulados de Mesch, Perry y Wise (1995), en el que establecieron que la gestión estratégica del talento humano es el “proceso de vincular la función del recurso humano con los objetivos estratégicos organizacionales, con el fin último de mejorar el desempeño”. De esta manera, a la luz de dichos autores, el modelo propone la transición de un enfoque tradicional a uno estratégico en la gestión de personas.

Para lograr dicho objetivo y permitir que las organizaciones pasen de un modelo tradicional a un modelo de gestión estratégica de personas, Mesch, Perry y Wise (1995) definen una serie de elementos clave que deben surtir para que la GTH adquiera un rol verdaderamente estratégico en lo público: (1) descentralización y delegación, (2) variedad en prácticas y políticas contingentes a organizaciones y sectores, (3) flexibilidad en la toma de decisiones, (4) modelo basado en competencias más que en perfiles específicos y cerrados, (5) entrenamiento generalista a servidores de la unidad de personal (UDP), (6) objetivos, movilidad, satisfacción y compensación como herramientas clave, (7) menos reglas y más autonomía para funcionar eficientemente y alcanzar objetivos, (8) los directivos afectan e influyen en políticas de talento humano. Entonces, como parte de un análisis deductivo se revisaron una por una las recomendaciones de política y se contrastaron dichas categorías con las categorías clave de Mesch, Perry y Wise (1995), como se muestra en la figura 3.

La información de la figura 3 indica que las recomendaciones de política tienden a enfocarse de manera importante en el fomento de la capacidad institucional en las organizaciones públicas, proponiendo acciones de carácter micro en el desarrollo de una eventual política de GETH las cuales están directamente asociadas a una mayor flexibilidad y autonomía en la toma de decisiones. En segundo lugar, se destaca que las recomendaciones apuntan de forma consistente a temas estratégicos asociados con el ciclo de vida del servidor público (como son la selección, la retención, la movilidad, la satisfacción y la compensación).

Se evidencia un fuerte enfoque de las recomendaciones en la autonomía en la decisión y la implementación, como acción clave para alcanzar un modelo de GETH en el sector público colombiano. Esto es evidente en las dos primeras categorías de la figura que recogen cada una 30 y 27 recomendaciones del total de 42 listadas en el capítulo 2 de este libro. Posteriormente, las recomendaciones resaltan aspectos relacionados con los objetivos misionales, movilidad y satisfacción como herramientas clave, variedad en prácticas y políticas. No menos importante, las dos categorías finales en la figura 3, coinciden con ejes clave de intervención planteados por el equipo investigador desde el documento de diagnóstico (Sanabria, 2013) y los lineamientos presentados en Sanabria *et al.*, 2015, esto es: (1) el rol de la UDP y dentro de ellas los jefes de talento humano como pivotes de un modelo de gestión estratégica del talento humano, así como, (2) el papel protagónico de los directivos públicos en la priorización de la GETH dentro de la gestión de las entidades públicas. De esta forma, el análisis inductivo revela consistencia tanto del modelo y las recomendaciones planteadas con su marco teórico (Mesch, Perry y Wise, 1995) en lo concerniente a las premisas fundamentales de flexibilidad, empoderamiento de la unidad de personal y priorización del tema desde el nivel directivo.



**Figura 3.** Nivel de coincidencia entre recomendaciones de política y las categorías del modelo de GETH propuesto por Mesch, Perry y Wise (1995)<sup>7</sup>

Fuente: elaboración de los autores

## 2. ¿Cómo conforman las recomendaciones de Sanabria et al. (2015) un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público?

Mediante el análisis inductivo, la aproximación metodológica del *grounded theory* permite que los datos mismos revelen las categorías conceptuales clave. Es decir, en esta sección lo que buscamos es identificar cómo las recomendaciones, desde su redacción, reflejan e integran las categorías conceptuales de un modelo de gestión estratégica del talento humano (GETH). El equipo investigador, a partir de la revisión de los conceptos identificados en el estado del arte, asoció dieciséis categorías claves contenidas en el modelo de GETH y en sus recomendaciones de política<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Es preciso aclarar que categorías seleccionadas no son excluyentes entre sí, por lo que una recomendación de política puede estar asociada simultáneamente a más de una categoría (por esta razón no suma el total de 42 recomendaciones de la tabla 1).

<sup>8</sup> Se aclara que una recomendación puede estar asociada a más de una categoría de forma simultánea, pues estas categorías claves no son excluyentes (no necesariamente sumará 42).

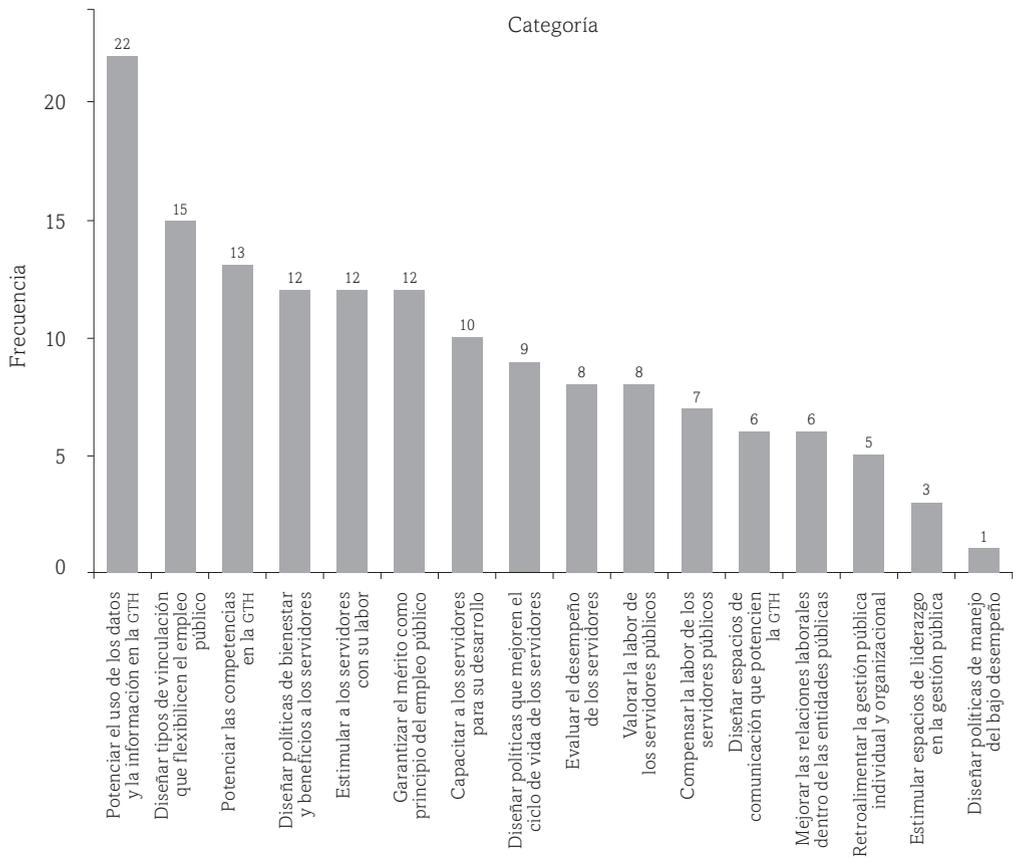


Figura 4. Nivel de coincidencia entre recomendaciones de política y categorías inductivas

Fuente: elaboración de los autores

La figura 4 muestra, en primera medida, que veintidós de las recomendaciones están asociadas con *potenciar el uso de la información y los datos en la gestión del talento humano*, mostrando que el modelo propuesto busca generar un componente estratégico en la GTH a través la gestión inteligente de la información y el uso de los datos para la planeación, lo cual se relaciona con mecanismos que faciliten tanto las políticas de gobierno abierto como la digitalización de los servicios organizacionales relacionados con la GTH.

Un segundo grupo se enfoca de forma sólida en mecanismos orientados a *mejorar la gestión del empleo en las organizaciones públicas*. Se encuentra un grupo de quince recomendaciones relacionadas con la flexibilización de los tipos de vinculación, mientras doce de las recomendaciones se enfocan en fortalecer el mérito como parte de los procesos de gestión del empleo. En la misma línea, nueve de las recomendaciones se enfocan en *fortalecer el ciclo de vida del servidor público en la organización* (retención, movilidad). De esta forma, es claro que las recomendaciones buscan lineamientos que permitan balancear tanto el mérito como la flexibilidad en la gestión del empleo en el sector público colombiano.

Un tercer gran grupo de recomendaciones son aquellas relacionadas con la *implementación de un sistema integral de gestión del desempeño*. Dos grupos de doce recomendaciones

se relacionan con incentivar el alto desempeño en los servidores públicos y con estímulos a su labor, mientras ocho de las recomendaciones están integradas conceptualmente alrededor del fortalecimiento de la evaluación de desempeño. Tres grupos de siete y seis recomendaciones se enfocan, respectivamente, en mejorar los mecanismos de retroalimentación individual y organizacional, potenciar los medios de comunicación organizacional y en el tema de compensación. Finalmente, una política de gestión del bajo desempeño, al aparecer como una categoría única, revela la importancia de combinar miradas en un sistema de gestión con acciones orientadas tanto a los mejores servidores como a aquellos menos efectivos.

Finalmente, un cuarto grupo de recomendaciones se integra conceptualmente alrededor del *mejoramiento del clima organizacional y el bienestar del servidor público dentro de las organizaciones*. Doce de las recomendaciones se integran alrededor del diseño de políticas de bienestar para los servidores mientras seis se enfocan en el mejoramiento de las relaciones laborales en las organizaciones públicas colombianas. Un grupo de ocho se integran conceptualmente alrededor de una mayor valoración del servidor público.

Este análisis inductivo nos da entonces una línea clara acerca de los grandes focos de implementación que se plantean hacia un modelo de GETH. Dándole un valor fundamental a la generación de un modelo de gestión de información que facilite una GETH basada en evidencia, un sistema integrado de gestión del desempeño, un modelo de clima organizacional y bienestar que propicie una alta calidad de la experiencia laboral en el servicio público y el mantenimiento del balance mérito/flexibilidad para la gestión efectiva del empleo que atraiga, reclute y retenga los mejores talentos al servicio del Estado colombiano.

## B. Segunda perspectiva: ¿cómo distribuir en el tiempo la implementación de las recomendaciones?

Cada recomendación de política de Sanabria *et al.* (2015) está ligada a la temporalidad que esta requiere para ser puesta en marcha, la cual se enmarca en tres momentos, a saber: corto plazo (menos de un año para iniciar la implementación), mediano plazo (entre uno y tres años para iniciar la implementación), largo plazo (más de tres años para iniciar la implementación). Cada una de las recomendaciones está asociada a uno de estos tres horizontes de tiempo.

Como es posible observar en la figura 5, en primera instancia de las once recomendaciones planteadas para el *corto plazo* (implementación durante el primer año de la política), el 45 % pertenece al subsistema de planeación del empleo. Esto da cuenta de la necesidad de empezar la implementación de forma sólida con la organización del sistema desde su base, la planeación del empleo (sistemas de información, cifras, sistemas de seguimiento y recolección de datos) como punto de partida para el avance gradual hacia una política que busque hacer estratégica la gestión de personas en el sector público.

Las acciones en el *mediano plazo*, aunque mantienen una mayoría en temas de planeación del empleo, se distribuyen de forma equitativa a lo largo de los cinco subsistemas de GETH planteados en el modelo de Sanabria *et al.* (2015). Finalmente, se observa que, en el *largo plazo*, se continúa con la tendencia del mediano plazo de centrar la implementación de las acciones relacionadas la gestión del empleo (50%). Esto no es casual en la

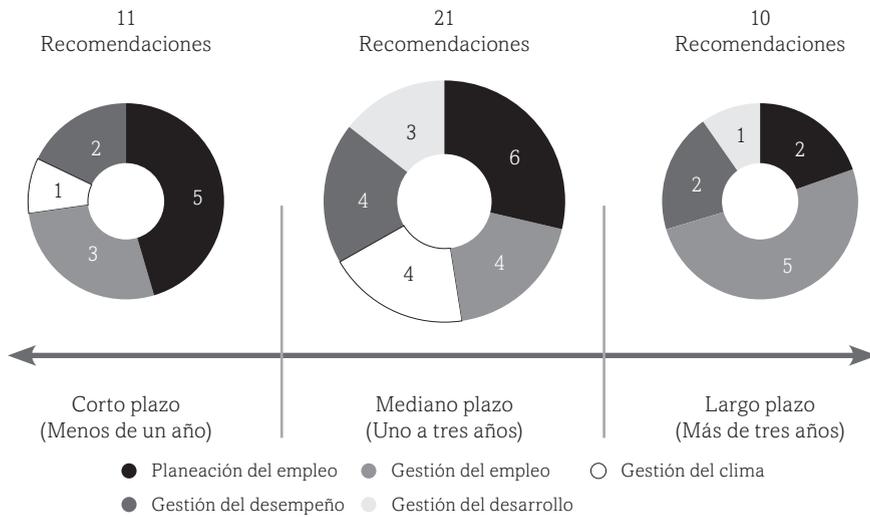


Figura 5. ¿Cómo distribuir en el tiempo la implementación de las recomendaciones?

Fuente: elaboración propia

medida en que buena parte del modelo de GETH concentra su poder en el desarrollo de mecanismos que permitan identificar, reclutar y retener a los más talentosos e idóneos. Es decir, el largo plazo disminuye su atención desde los temas urgentes del corto plazo y los temas de consolidación del mediano plazo para darle mayor contundencia a los temas estructurales del sistema de GTH en el largo plazo.

### C. Tercera perspectiva: ¿cómo integrar y hacer secuencial la implementación de las recomendaciones?

El equipo investigador ha identificado que algunas de las recomendaciones de política de Sanabria *et al.* (2015) podrían (necesitarían) desarrollarse secuencialmente de manera que se asegure su efectividad. Esto en atención a que los plazos de implementación propuestos, así como la integración conceptual con otras acciones del mismo subsistema al que pertenecen, revelan una serie de elementos comunes que fortalecerían la implementación de forma simultánea. A partir de un análisis detallado e integrador del equipo investigador, a continuación se presentan siete encadenamientos diferentes para la implementación (en algunos casos transversales a varios subsistemas), que reúnen aquellas recomendaciones de política para las cuales se encuentra consistencia conceptual o temporal.

En primer lugar, la figura 6 da cuenta de un encadenamiento relacionado con el subsistema de la planeación del empleo buscando mejorar los sistemas de información para que puedan ser herramientas de análisis para la planeación de la GTH. En este contexto, se requeriría, en forma secuencial, complementar primero el formato de hoja de vida con campos de información que permitan recolectar información adicional de contratistas y luego sí fortalecer el módulo de contratistas en el SIGEP con el fin de tener mayor claridad

acerca de la magnitud y características cuantitativas y cualitativas de los contratistas al servicio del Estado colombiano.

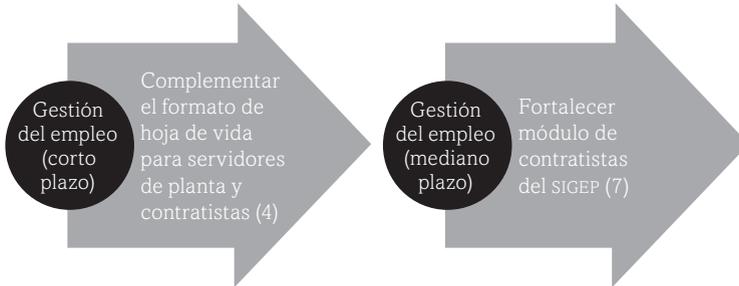


Figura 6. ¿Cómo mejorar la información para la planeación del empleo?<sup>9</sup>

Fuente: elaboración propia

Un segundo encadenamiento de implementación (figura 7) busca integrar actividades que facilitarían un eventual proceso de nivelación y simplificación salarial, que no solo mejore la compensación y la compresión salarial, sino también en otros aspectos como la movilidad horizontal y vertical en el sector público colombiano. La secuencialidad propuesta aquí (a realizarse en el corto plazo), no obstante, aclara que la recomendación de nivelación salarial necesariamente vaya precedida por la vinculación más clara de los cargos con los manuales de funciones (incluyendo su actualización y simplificación).

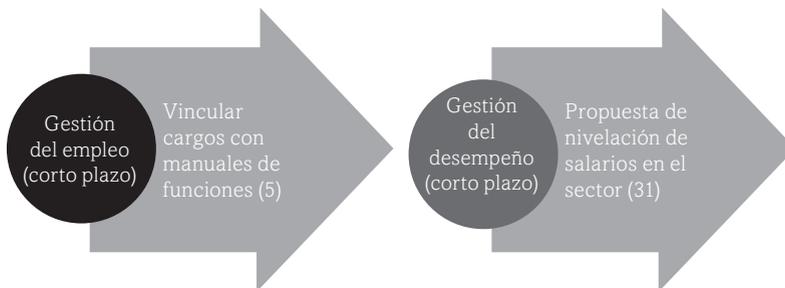


Figura 7. ¿Cómo iniciar un proceso de nivelación y simplificación salarial?<sup>10</sup>

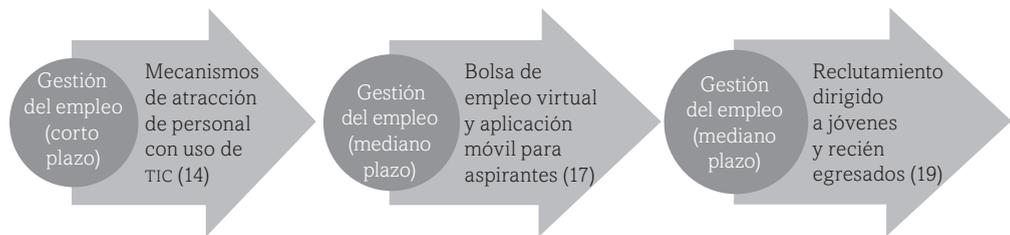
Fuente: elaboración propia

Un tercer encadenamiento (figura 8) relaciona las recomendaciones que buscan identificar a los individuos más talentosos e idóneos para las organizaciones públicas colombianas. Las recomendaciones hacen parte del sistema de gestión del empleo e involucran

9 El círculo indica el subsistema al cual pertenece, mientras que la flecha indica el nombre corto de la recomendación y su respectiva numeración.

10 El círculo indica el subsistema al cual pertenece, mientras que la flecha indica el nombre corto de la recomendación y su respectiva numeración.

horizontes temporales diferentes. El encadenamiento sugiere iniciar por la definición y formulación de una estrategia integrada de atracción de personal a través de tecnologías de información y comunicación, que luego podrían integrarse en una interfaz con una bolsa de empleo virtual del sector público que por medio de una aplicación haga más fluido y transparente el flujo de información sobre vacantes para los aspirantes facilitando el proceso de *job matching* (emparejamiento). A partir de dichas acciones se puede formular una estrategia orientada a mejorar la atracción de jóvenes talentosos recién egresados al sector público colombiano.



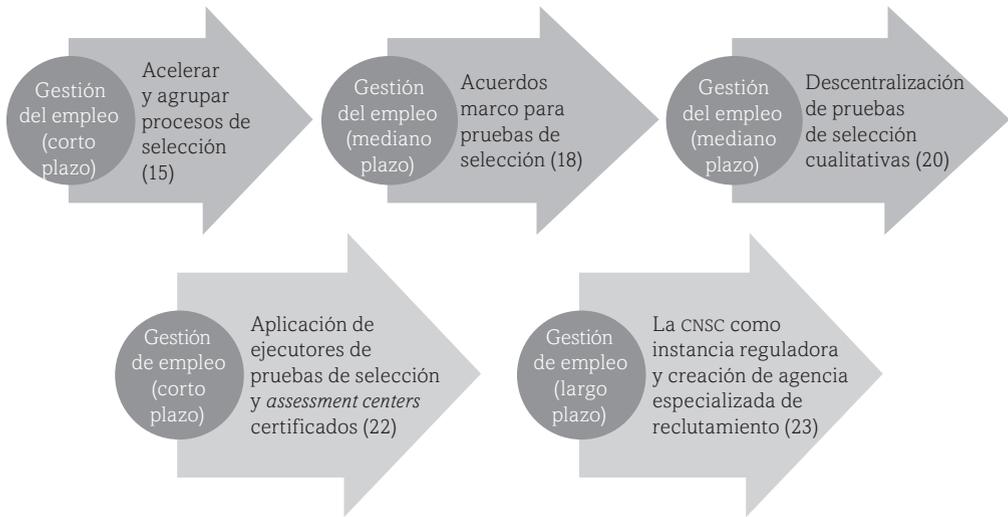
**Figura 8.** ¿Cómo reclutar a los más talentosos e idóneos?<sup>11</sup>

Fuente: elaboración propia

El cuarto encadenamiento (figura 9) encierra uno de los objetivos clave del modelo planteado por Sanabria *et al.* (2015) orientado a mejorar la efectividad en los procesos de selección en el sector público colombiano. En el corto plazo se sugiere iniciar por la agrupación de procesos de selección existentes con el fin de generar economías de escala y mejorar los tiempos de respuesta a las entidades por parte de la CNSC. Posteriormente en el mediano plazo, se sugiere iniciar por la formalización de dicha agrupación de procesos de selección mediante la conformación de acuerdos marco de precios, seguida por la descentralización de pruebas de selección cualitativas que aseguren el ajuste del individuo a la organización. Luego, se sugiere implementar la conformación de un modelo de *assessment center* que permitiría configurar en el largo plazo un modelo de selección que amplíe los ejecutores de los procesos de selección. Estas acciones facilitarían que en el largo plazo se diera un tránsito mucho más fluido hacia la consolidación del rol de la Comisión Nacional del Servicio Civil como instancia superior reguladora que defina las acciones y lineamientos de selección, acompañada por una agencia especializada en reclutamiento y selección que se encargue de forma efectiva de los aspectos operativos y logísticos de los procesos e integre las medidas tomadas en el corto y mediano plazo dentro de su gestión.

El quinto encadenamiento (véase figura 10) busca dar respuesta a uno de los retos más grandes para el mejoramiento de la capacidad institucional en las organizaciones públicas colombianas: ¿cómo asegurar pertinencia y efectividad en la capacitación y los procesos de desarrollo de los servidores públicos? Primero, en el mediano plazo se propone

<sup>11</sup> El círculo indica el subsistema al cual pertenece, mientras que la flecha indica el nombre corto de la recomendación y su respectiva numeración.



**Figura 9.** ¿Cómo seleccionar de forma efectiva a los mejores para el sector público colombiano?<sup>12</sup>

Fuente: elaboración propia

consolidar la conformación e institucionalización de un plan plurianual de capacitación que defina grandes líneas, establezca directrices claras para las organizaciones y permita vincular los procesos de formación y capacitación con el proceso global de planeación del sector público colombiano en varios niveles. Luego de la institucionalización del plan se recomienda iniciar la implementación de una estrategia que desde el nivel central facilite la alineación en los planes en cada uno de los niveles del gobierno y entre el individuo y la organización.

La figura 11 se enfoca en los directivos como uno de los nodos clave definidos por Sanabria *et al.* (2015) para asegurar la consolidación de un modelo de GETH: los directivos (Sanabria y Avellaneda, 2014). El reto de este encadenamiento es garantizar que los directivos del sector público valoren de forma positiva la gestión de personas dentro de sus entidades y le den prioridad en la agenda de su gestión, pues tanto el diagnóstico en Sanabria (2013), como la formulación de recomendaciones en Sanabria *et al.* (2015) ilustraron que el rol de los directivos es clave para diseñar sistemas virtuosos de gestión de personas.

<sup>12</sup> El círculo indica el subsistema al cual pertenece, mientras que la flecha indica el nombre corto de la recomendación y su respectiva numeración.



Figura 10. ¿Cómo facilitar el desarrollo de los servidores públicos a través de una capacitación alineada con las necesidades organizacionales?<sup>13</sup>

Fuente: elaboración propia

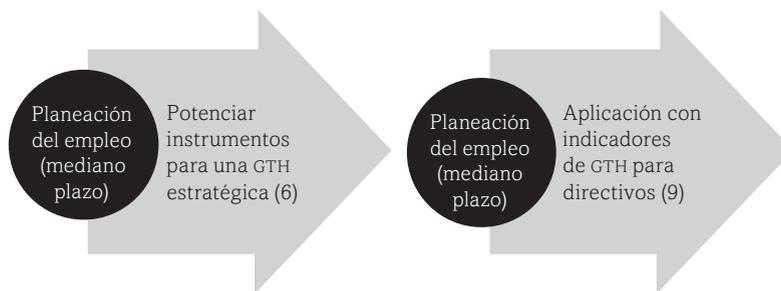


Figura 11. ¿Cómo asegurar que los directivos le den un rol estratégico a la GTH en su gestión?<sup>14</sup>

Fuente: elaboración propia

Finalmente, la figura 12 describe la estrategia para el fortalecimiento de las unidades de personal, como nodo clave de acción de una política pública formulada de abajo hacia arriba (*bottom up*) e implementada en un modelo híbrido (véase el marco teórico). En el corto plazo se ubican acciones dirigidas a afectar el estado actual de la UDP mediante gestión de la información, estímulos individuales y grupales, entre otros. Luego, en el mediano plazo, se propone crear mecanismos que permitan generar aprendizaje entre las unidades de personal, especialmente de aquellas prácticas exitosas de GTH de algunas organizaciones. Posteriormente, las acciones se dirigen a largo plazo a aspectos estructurales relacionados directamente con el rol de la UDP dentro de un sistema de GETH que apunta a enfocarla en acciones estratégicas (en vez de las operativas) y a crear los incentivos correctos para generar el cambio cultural en la UDP como centro de la acción de una eventual política de GETH.

13 El círculo indica el subsistema al cual pertenece, mientras que la flecha indica el nombre corto de la recomendación y su respectiva numeración.

14 El círculo indica el subsistema al cual pertenece, mientras que la flecha indica el nombre corto de la recomendación y su respectiva numeración.

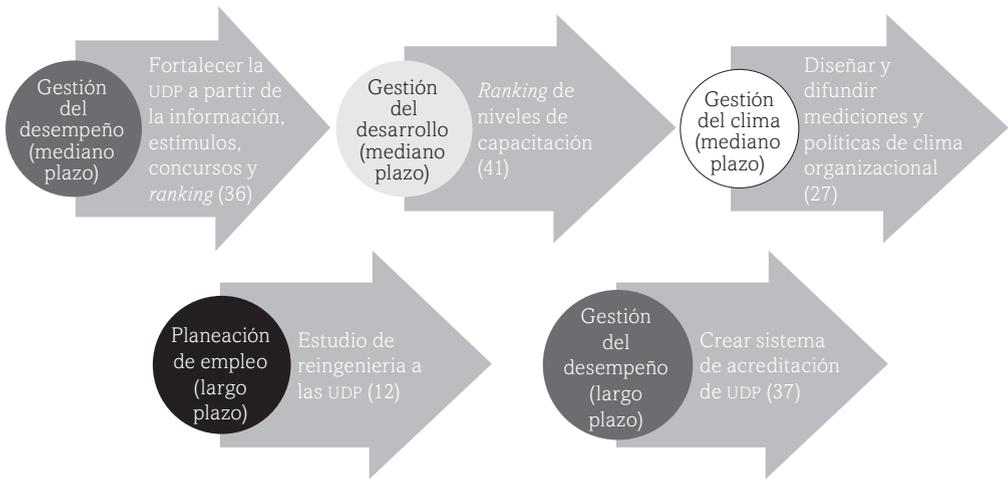


Figura 12. ¿Cómo convertir a la unidad de personal en el eje central de un modelo de GETH en las organizaciones públicas colombianas?<sup>15</sup>

Fuente: elaboración propia

A modo de conclusión, este aparte nos da dos perspectivas claves para la implementación. En primera medida, establece una secuencialidad en las acciones, empezando por acciones que faciliten procesos clave de planeación y gestión del empleo, desempeño y desarrollo para luego moverse hacia acciones estructurales que faciliten el cambio en la política desde su base misma. La unidad de personal aparece entonces como motor de cambio hacia un modelo que haga la gestión estratégica factible y efectiva desde el nivel de burocracia de ventanilla (*street level bureaucracy*). En segundo lugar, los encadenamientos nos permiten atravesar la clasificación por subsistemas del modelo propuesto por Sanabria *et al.* (2015) para poder integrar acciones que, si bien en principio pertenecen a diferentes áreas de la GETH, se pueden ejecutar en forma ordenada para alcanzar objetivos estratégicos de la gestión de personas.

#### D. Cuarta perspectiva: análisis del rol de entidades, actores y grupos involucrados

Desde la fase de diagnóstico en Sanabria (2013) y en la fase de recomendaciones (Sanabria *et al.*, 2015), el análisis de actores involucrados (*stakeholders*) ha desempeñado un papel fundamental en esta investigación. Con respecto a los *stakeholders* se identifican cuatro grandes grupos, a saber: (1) ejecutores, (2) beneficiarios, (3) apoyos y (4) posibles opositores<sup>16</sup>.

15 El círculo indica el subsistema al cual pertenece, mientras que la flecha indica el nombre corto de la recomendación y su respectiva numeración.

16 Vale la pena aclarar que es importante separar dichos roles por recomendación, pues para cada situación, dependiendo de las características propias de la recomendación de política, los actores pueden asumir un rol específico.

La figura 13 da cuenta de los roles que asumen las entidades, actores y grupos involucrados en las diferentes recomendaciones que están orientadas a hacer estratégica la gestión del talento humano. El tamaño del recuadro del actor asociado da cuenta de la importancia relativa de ese actor respecto a los demás, frente al rol descrito para cada recomendación<sup>17</sup>.

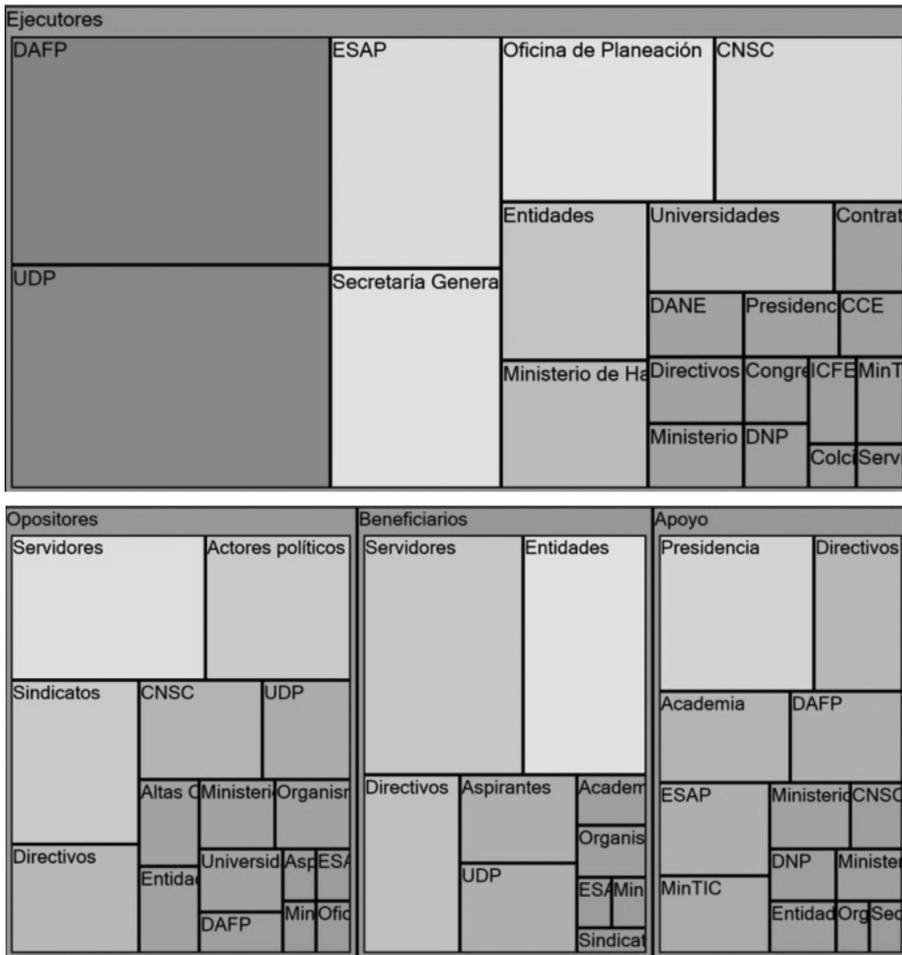


Figura 13. Análisis de *stakeholders* para la implementación de las recomendaciones de política<sup>18</sup>

Fuente: elaboración de los autores

17 Este gráfico fue construido mediante el *software* cualitativo NVivo 10, analizando la frecuencia relativa con la que los actores involucrados asumen cada rol en cada una de las recomendaciones.

18 (1) Ejecutores: ICFE - ICFES; Ministerio de Ha - Ministerio de Hacienda; MinT - MinTIC; Serv - Servidores; Ministerio - Ministerio de Trabajo; Contrat - Contratistas; Presidenc - Presidencia. (2) Opositores: Altas - altas cortes; Entida - Entidades; Ministeri - Ministerio de Hacienda; Organism - Organismos de control; Asp - Aspirantes; ESA - ESAP; Min - Ministerio del Trabajo; Ofic - Oficina de Planeación. (3) Beneficiarios: Academ - Academia; Organism - organismos de control; ESA - ESAP; Min - Ministerio de Hacienda; Sindicat - sindicatos. (4)

La figura muestra la importancia de cada actor de acuerdo con el área de su recuadro asignado. De esta forma, un actor con recuadros mayores tendrá más importancia dentro de cada rol que actores con recuadros menores. Esta presentación permite visualizar entonces rápidamente qué actores son especialmente importantes en el conjunto de la implementación de las recomendaciones y los roles que asumen.

Es posible observar entre los *ejecutores* dos grandes grupos influyentes en la implementación de la política. El primer grupo está integrado por las entidades que formulan e implementan la política desde el nivel macro; aquí encontramos a la entidad cabeza del sector de la Función Pública (DAFP), y a la ESAP y a la CNSC (también aparece de forma importante el Ministerio de Hacienda como agente clave para el aseguramiento de recursos para la ejecución efectiva de una eventual política de GETH). Por su parte, un segundo grupo está integrado por las instancias clave de la ejecución en el nivel micro de la política, precisamente, las unidades de personal, las oficinas de planeación y las secretarías generales de las entidades públicas.

Como parte del grupo de *beneficiarios de la implementación*, se encuentra que la mayoría de las recomendaciones están orientadas al beneficio de las entidades y servidores públicos y de los directivos públicos (pues contarán con personal idóneo para cumplir con las metas misionales). No obstante, aparecen también mencionados en este grupo los aspirantes a los cargos públicos quienes también se beneficiarían de un sistema efectivo de gestión estratégica del talento humano. Vale la pena resaltar que también aparece como beneficiaria la unidad de personal al asumir un rol estratégico dentro de la gestión organizacional de las entidades del sector público colombiano.

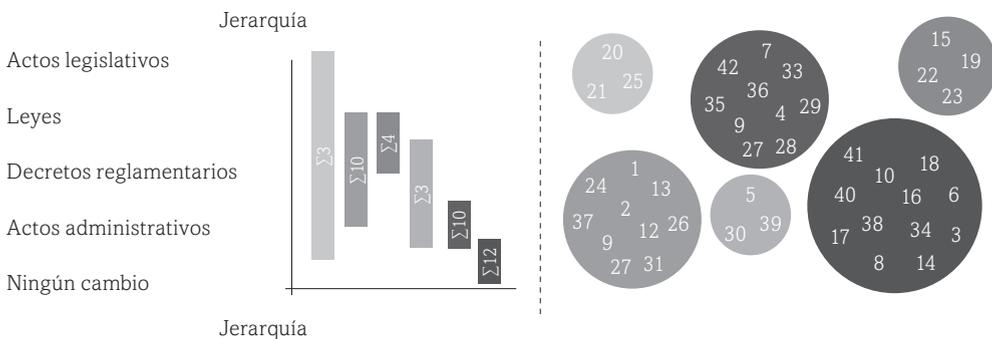
En el grupo de eventuales *opositores a la implementación*, los mismos servidores públicos y los sindicatos pueden desempeñar un papel relevante de oposición en tanto que no estén dispuestos a cambiar el *statu quo* o se opongan a algunas medidas específicas que afecten aspectos sensibles a sus intereses. Un grupo importante dentro de los opositores son los actores políticos que de alguna manera pueden percibir amenazas por variaciones en el *statu quo* por la implementación de una política que busque mejorar los mecanismos de atracción, reclutamiento y selección. En menor magnitud aparecen en la oposición los directivos quienes pueden no estar interesados en asumir responsabilidades relacionadas con la GTH, y la UDP misma que también podría generar resistencia al cambio desde sus mismos colaboradores. Finalmente, en el grupo de *apoyo a la implementación* se destacan la academia y la Presidencia de la República como actores fundamentales para la sostenibilidad y efectividad en la implementación de las recomendaciones de política.

## E. Quinta perspectiva: requerimientos normativos o legales de las recomendaciones

Esta sección resume aspectos elaborados por Jorge Iván Rincón, Ph. D., en el capítulo 6 de este libro. La figura 14 indica el tipo de cambios normativos que se requieren para lograr implementar las 42 recomendaciones de política ilustradas en el capítulo 2. Como

es posible observar, de acuerdo con Rincón, existen cinco categorías de cambios normativos en las cuales se pueden agrupar las recomendaciones. Estas categorías representan cambios que son: (1) modificaciones a la Constitución<sup>19</sup>, (2) cambio legal<sup>20</sup>, (3) cambio reglamentario<sup>21</sup>, (4) actos administrativos<sup>22</sup> y (5) cambios no normativos, es decir, cambios que requieren voluntad política y disposición de recursos por parte de las entidades para llevar a cabo la aplicación de las recomendaciones.

La figura 14 muestra cómo las recomendaciones de política están clasificadas a la luz de las cinco categorías. Las barras verticales indican qué categorías normativas contienen cada una de las seis clasificaciones diferentes (son seis barras), al tiempo que muestran el número de recomendaciones asociadas a cada categoría. Por ejemplo, la primera categoría (barra más larga) indica que únicamente tres recomendaciones de política necesitan tanto de actos legislativos, como de leyes, decretos reglamentarios y actos administrativos para ser implementadas. La sección derecha de la gráfica indexa cada una de las recomendaciones contenidas en cada una de las barras, las cuales corresponden a las recomendaciones de política referenciadas en el capítulo 2.



El signo  $\Sigma$  representa la cantidad de recomendaciones por cada categoría de clasificación de los cambios normativos.

**Figura 14.** Jerarquía y clasificación de los cambios normativos

Fuente: elaboración propia

Siguiendo una de las premisas expuestas por el equipo de investigación desde el inicio del proyecto de formular cambios graduales y que no requirieran mayor esfuerzo en cambios constitucionales o de normas, se observa que *más de la mitad de las recomendaciones no requieren de grandes cambios normativos*. Entre estas recomendaciones, diez

19 De acuerdo con el artículo 375 de la Constitución se entiende el acto legislativo como un mecanismo para la modificación de esta por parte del Congreso de la República.

20 De acuerdo con los artículos 151, 152 y 153 de la Constitución se entiende por la ley aquellas normas y reglas que expide el Congreso de la República, las cuales serán de naturaleza ordinaria, estatutarias, orgánicas o marco.

21 Decreto reglamentario se puede entender por los actos proferidos por el presidente de la República para reglamentar las leyes expedidas por el Congreso.

22 Se entiende por acto administrativo cualquier manifestación de la voluntad por parte de alguna entidad de la administración pública para producir efectos jurídicos.

de ellas solo necesitarían actos administrativos propios de la entidad y doce dependerían exclusivamente de voluntad político/administrativa dentro de las entidades para su implementación. En contraste, diecisiete recomendaciones requerirían cambios a la ley o decretos reglamentarios y solo tres a la Constitución.

El análisis de Rincón, ampliado en el capítulo 6 de este libro, revela que más allá de las posibles barreras jurídicas que se puedan presentar para sacar adelante algunas de las recomendaciones, la mayoría de las propuestas para hacer de la gestión del talento humano un componente estratégico en las entidades públicas colombianas, dependen principalmente de la voluntad de los directivos, jefes de talento humano y servidores que laboran en cada entidad. Es decir, se encuentran ajustadas al ordenamiento jurídico y la mayoría no requiere cambios constitucionales, legales o normativos significativos.

### **III. ¿Cómo implementar cada una de las recomendaciones? Operacionalización de las recomendaciones de política**

Uno de los objetivos del proyecto es brindar lineamientos claros y útiles a las entidades del proyecto para la implementación. Para tal fin, se diseñó un modelo de ficha que reuniera todos los aspectos clave de la implementación a nivel micro y macro para cada una de las 42 recomendaciones listadas en el capítulo 2. De manera que el tomador de decisión en el nivel macro, o el servidor público en el nivel micro responsable de llevar a cabo la implementación de la recomendación, puedan encontrar toda la información requerida de una determinada recomendación en el contenido desarrollado. Así, las fichas metodológicas de implementación tienen como objetivo explicar de forma clara, sencilla, y en un solo lugar, el cómo de las acciones requeridas para la implementación de las recomendaciones. A continuación se describe brevemente un modelo de ficha y se expone un ejemplo.

La estructura de la ficha de implementación busca ser simple y amigable para el usuario, tal y como se explica en la figura 15.

1. Se inicia indicando la recomendación de política que se va a implementar, de las listadas en el capítulo 2.
2. Se relaciona a cuál subsistema del modelo de GETH (planeación del empleo, gestión del empleo, gestión del clima organizacional, gestión del desempeño, gestión del desarrollo) pertenece la recomendación de política.
3. Se presenta el plazo en el cual comenzaría a implementarse la recomendación de política (que puede ser corto, mediano o largo plazo).
4. Se muestra el objetivo de la recomendación.
5. Se presenta evidencia empírica sobre la causalidad de la recomendación de política (evidencia empírica sobre qué tanto mejora el problema para el que se propone), así como de experiencias internacionales relacionadas con dicha implementación.
6. Se relacionan los actores a los cuales está dirigida la recomendación de política, es decir, a quién afecta/beneficia. También, la ficha menciona a las entidades involucradas y sus roles, así como el papel de los actores y grupos involucrados. Aquí es preciso recordar que un actor relevante puede asumir más de un rol en la misma recomendación de política.

FICHA DE IMPLEMENTACIÓN		Color de la ficha depende del subsistema.
RECOMENDACIÓN DE POLÍTICA #		Plazo necesario para la implementación de la recomendación.
PROYECTO GESTION ESTRATEGICA DEL TALENTO HUMANO (GETH) EN EL SECTOR PUBLICO		
ESCUELA DE GOBIERNO ALBERTO LLERAS CAMARGO - UNIVERSIDAD DE LOS ANDES		
Recomendación de Política	Recomendación de política	
Subsistema del Modelo de GETH	Color del Subsistema <input type="checkbox"/> Enfoque según Ingram <input type="checkbox"/>	
Plazo para implementación		
¿Cuál es el objetivo de la recomendación?	Objetivo al que apunta la recomendación	
¿Existe evidencia empírica sobre la causalidad de esta recomendación?	Evidencia empírica que soporta la recomendación	
Identifique experiencias de países o gobiernos nacionales que han implementado medidas similares.	Experiencias similares de otros países que va en línea con la recomendación.	
¿A quién está dirigida?	Entidades públicas y entes territoriales.	Población Objetivo de la recomendación.
Entidades Involucradas y Roles	Ejecutor: Apoyo: Beneficiario: Posible opositor:	Entidades involucradas y sus roles (ejecutor, apoyo, beneficiarios y posibles ejecutores).
Grupos y Actores Involucrados	Ejecutor: Apoyo: Beneficiario: Posible opositor:	Grupos y actores involucrados y sus roles (ejecutor, apoyo, beneficiarios y posibles ejecutores).
Barreras Administrativas y Técnicas, Financieras y Políticas que pueden obstaculizar la implementación.	a) Barreras Administrativas y Técnicas:	Formas propuestas para superar las barreras de implementación antes propuestas.
	b) Barreras Financieras:	
	c) Barreras Políticas:	
Defina la forma en que se podrían superar dichas barreras.	a) Acciones Sugeridas para superar Barreras Administrativas y Técnicas:	Formas propuestas para superar las barreras de implementación antes propuestas.
	b) Acciones Sugeridas para superar Barreras Financieras:	
	c) Acciones Sugeridas para superar Barreras Políticas:	
Cambios normativos necesarios para la implementación	Viabilidad Jurídica	
RUTA CRÍTICA DE IMPLEMENTACIÓN		
1.	ACTOR RESPONSABLE	PLAZO <sup>1</sup>
2.		
3.		
RUTA CRÍTICA DE IMPLEMENTACIÓN A TRAVÉS DE BUSINESS PROCESS MANAGEMENT		
Modelamiento de la ruta crítica usando herramienta de BPM.		

Figura 15. Ficha de implementación

Fuente: elaboración de los autores

7. Se describen las principales barreras administrativas y técnicas, financieras y políticas que la implementación de la recomendación podría enfrentar, así como las sugerencias realizadas por el equipo investigador para gestionarlas.
8. Se continúa explicando la viabilidad jurídica de implementar dicha recomendación, la cual puede comprender: actos legislativos, leyes, decretos, actos administrativos, o simplemente no requiere ningún tipo de modificación normativa.
9. La siguiente parte de la ficha se alimenta de lo expresado pues es aquí donde se operacionaliza de manera formal la recomendación de política a partir de los elementos descritos previamente. En este sentido, se presentan una serie de actividades a manera de ruta crítica de implementación que están asociadas a la entidad responsable de ejecutar dicha actividad, así como al plazo en el cual el equipo investigador considera que se implementaría dicha actividad.
10. Finalmente, para el modelamiento gráfico de la ruta crítica se utilizó una metodología de *business process management* para indicar los pasos necesarios para la implementación de las recomendaciones. Esta herramienta permite acomodar de forma transversal las diversas actividades que se requieren para desarrollar la recomendación y las entidades involucradas.

A continuación se muestra un ejemplo de una ficha de implementación elaborada por el equipo de investigación:

Ficha de implementación Recomendación de política 3		
Proyecto de gestión estratégica del talento humano (GETH) en el sector público		
Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo - Universidad de los Andes		
Recomendación de política	3. Fortalecer el observatorio de empleo público ampliando la red de jefes de las unidades de personal de las entidades del Estado, utilizando medios físicos (como las cartillas del DAFP) y virtuales (como el banco de buenas prácticas en la página web Sirvo a mi país), que faciliten el intercambio de experiencias sobre gestión de personas (para temas de bienestar, manejo de incentivos monetarios y no monetarios y planes institucionales de capacitación), uso de herramientas como el SIGEP y manejo de situaciones.	
Subsistema del modelo de GETH	Planeación del <input type="checkbox"/> empleo <sup>23</sup> (S)	
Plazo para implementación	Corto plazo	
¿Cuál es el objetivo de la recomendación?	Promover en el observatorio, a través de la red, la referenciación de buenas prácticas alrededor de la gestión del talento humano adaptables a otros contextos que contribuyan a elevar la capacidad técnica de los jefes de UDP, de manera que se potencie el trabajo colaborativo, se mejore el desempeño y el bienestar de los servidores dentro de las entidades públicas.	
¿Existe evidencia empírica sobre la causalidad de esta recomendación?	<ul style="list-style-type: none"> <li>– El BID muestra que los servicios civiles que más han mostrado avances en la planeación del empleo en los últimos siete o nueve años, lo han logrado, entre otras cosas, gracias a mejoras en sus sistemas de información para el control de personal (Iacoviello y Strazza, 2014, pp. 28-29).</li> <li>– El equipo investigador identificó que en los grupos focales falta información sistemática para la toma de decisiones con evidencia en temas de talento humano (Ospina y Hoffman, 2015; Careaga, 2015).</li> <li>– La OECD afirma que para mejorar la gestión de las personas en las entidades, el jefe debe contar con herramientas que se lo permitan, como los sistemas de información y aplicativos (OECD, 2013, pp. 281-393).</li> </ul>	
Identifique experiencias de países o gobiernos sub-nacionales que han implementado medidas similares	– Si bien se destacan experiencias de sistemas de información del empleo público en los países pertenecientes a la OECD y en países latinoamericanos, no es claro que se resalte una herramienta como un observatorio que sea principalmente utilizado por el jefe de la UDP para compartir experiencias (OECD, 2013, pp. 281-393).	
¿A quién está dirigida?	Jefe de la UDP.	
Entidades involucradas y roles	Ejecutor: DAFP: fortalecer el observatorio, ampliando y diversificando la red de jefes de UDP.	

23 Clasificación según el color del subsistema y el enfoque adecuado de implementación de Ingram (1990) ver sección ii. CC: COMANDO Y CONTROL; A: ADAPTATIVO; S: SUPERVISIÓN; R: REGATEO.

<p>Grupos y actores involucrados</p>	<p>Ejecutor:                  Jefe de UDP: usuario de la red dentro del observatorio aprovechando referentes de buenas prácticas y experiencias.</p>	
<p>Describa las principales barreras que la implementación de la recomendación puede enfrentar</p>	<p>a) Barreras administrativas y técnicas:                  – Limitaciones tecnológicas dentro de las plataformas virtuales de las UDP para el desarrollo de la red de jefes dentro del observatorio de empleo público.                  – Resistencia de algunos jefes de UDP a mantenerse activos y participar de manera continua en las diferentes actividades de la red.</p>	
	<p>b) Barreras financieras:                  – Habría limitaciones al requerir recursos en coyuntura de austeridad, para el desarrollo de la red de jefes de UDP dentro del Observatorio de Empleo Público.</p>	
	<p>c) Barreras políticas:                  – Obstaculizaciones de sectores políticos y jefes de UDP que pueden percibir la recomendación como una invasión a su autonomía, al generar mecanismos de comunicación que les permitan identificar e implementar aspectos a mejorar.</p>	
<p>Defina la forma en que se podrían superar dichas barreras</p>	<p>a) Acciones sugeridas para superar barreras administrativas y técnicas:                  – Es deseable que la red de jefes de UDP dentro del observatorio de empleo público sea amigable, usable y práctica, de manera que tengan estímulos para participar.                  – Se recomienda sensibilizar a los jefes de las UDP sobre el debido uso de la herramienta de gestión.</p>	
	<p>b) Acciones sugeridas para superar barreras financieras:                  – Se recomienda visibilizar la evidencia de los impactos positivos en la planeación del empleo y obtención de resultados organizacionales a los responsables del presupuesto (Dirección de Presupuesto en el Ministerio de Hacienda) para obtener los recursos necesarios que permitan mejorar la comunicación entre los jefes de las UDP y compartan buenas prácticas.</p>	
	<p>c) Acciones sugeridas para superar barreras políticas:                  – Se recomienda incrementar los estímulos políticos en pro de las recomendaciones a partir de coaliciones dentro y fuera del gobierno, que destaquen los efectos positivos de los cambios referentes a comunicación y uso de la red como herramienta de gestión y trabajo colaborativo.</p>	
<p>Viabilidad jurídica</p>	<p>Jurídicamente se trata de una política completamente viable, pues no existen obstáculos normativos para su implementación. Ahora bien, quizá las trabas que su puesta en marcha pueda acarrear consisten en la disponibilidad de recursos financieros que hagan efectivamente posible la implementación y el manejo presupuestario de la propuesta, lo que sí podría generar inconvenientes de naturaleza jurídica si no existe un manejo eficiente de los recursos.                  No requiere modificación normativa, solo contar con la suficiente disponibilidad presupuestal.</p>	

Ruta crítica de implementación	Autor responsable	Plazo <sup>24</sup>
1. Dinamizar y ampliar la red de jefes de las UDP para fortalecer el observatorio de empleo público de manera que se facilite el intercambio de experiencias asociadas a los temas de la GTH, como por ejemplo en el uso de la plataforma del SIGEP, a través de la elaboración de una cartilla y la promoción del banco de buenas prácticas de la página Sirvo a mi país <sup>25</sup> .	DAFP	Corto
2. Revisar y ajustar el diseño de la red de jefes de las UDP dentro del observatorio de empleo público, de manera que sea amigable, usable y práctica <sup>26</sup> .	DAFP	Corto
3. Sensibilizar a los jefes de las UDP sobre la herramienta de gestión para compartir experiencias en el manejo del SIGEP, aplicación de lineamientos, planeación estratégica, elaboración de planes de bienestar, incentivos y capacitación, dentro del observatorio de empleo público para elevar la capacidad técnica y la alineación sobre los temas de la GTH <sup>27</sup> .	DAFP	Mediano
4. Atender y apoyar la sensibilización sobre el uso de la red de jefes de las UDP haciendo énfasis en el trabajo colaborativo y el intercambio de experiencias y prácticas exitosas <sup>28</sup> .	Jefe de las UDP	Mediano

24 Para definir el plazo se utilizan las siguientes escalas: corto (menos de un año para iniciar implementación), mediano (entre uno y tres años para iniciar implementación), largo (más de tres años para iniciar implementación).

25 Este paso de la ruta trata de responder a la siguiente tarea clave propuesta por Cortázar Velarde *et al.* (2014): “Priorizar la mejora efectiva de las prácticas de GRH y no solo el perfeccionamiento del marco normativo”.

26 Este paso de la ruta trata de responder a la siguiente tarea clave propuesta por Cortázar Velarde *et al.* (2014): “Promover el aprendizaje mediante el ajuste continuo de las medidas de reforma”.

27 Este paso de la ruta trata de responder a la siguiente tarea clave propuesta por Cortázar Velarde *et al.* (2014): “Fomentar la capacidad técnica para la reforma, tanto en la entidad rectora a nivel central como en las unidades de recursos humanos de las instituciones sectoriales”.

28 Este paso de la ruta trata de responder a la siguiente tarea clave propuesta por Cortázar Velarde *et al.* (2014): “Fomentar la capacidad técnica para la reforma, tanto en la entidad rectora a nivel central como en las unidades de recursos humanos de las instituciones sectoriales”.

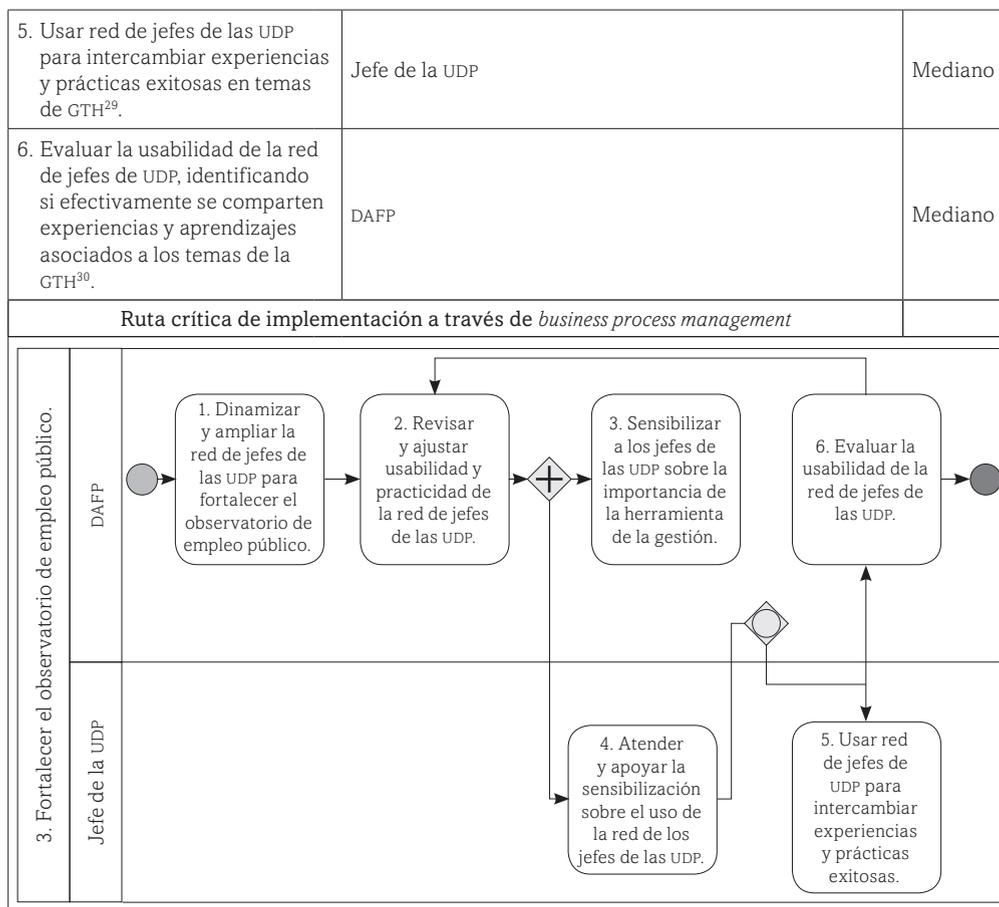


Figura 16. Ejemplo de ficha de implementación

Fuente: elaboración propia

#### IV. A modo de conclusión

Este capítulo se enfoca en brindar elementos para la implementación de los lineamientos de política de Sanabria *et al.* (2015), revisados en el capítulo 2 de este libro. Así, el capítulo inicia con una revisión de literatura y marco teórico en el que se discutió la evolución de las diferentes aproximaciones de los académicos de la gestión pública a la implementación. A partir de dicho análisis, el desarrollo del marco teórico se hizo teniendo en cuenta aproximaciones teóricas que permitieran tener una mirada flexible, contingente

29 Este paso de la ruta trata de responder a la siguiente tarea clave propuesta por Cortázar Velarde *et al.* (2014): “Fomentar la capacidad técnica para la reforma, tanto en la entidad rectora a nivel central como en las unidades de recursos humanos de las instituciones sectoriales”.

30 Este paso de la ruta trata de responder a la siguiente tarea clave propuesta por Cortázar Velarde *et al.* (2014): “Promover el aprendizaje mediante el ajuste continuo de las medidas de reforma”.

y ajustada a la realidad de problemas complejos de política pública, como es la gestión estratégica de personas en las organizaciones públicas. En ese orden de ideas, el marco teórico finaliza con una descripción y aplicación de los postulados de Matland (1995) e Ingram (1990), modelos que siguen siendo utilizados en el análisis de implementación de políticas públicas dada la vigencia de su aplicabilidad (Hupe, 2014), en cuanto permiten explicar la implementación de las recomendaciones de política teniendo en cuenta el contexto en el cual se desarrollan.

Luego, a partir de un análisis de implementación integral, los autores brindan un conjunto de criterios que permitan facilitar el entendimiento sobre cuándo y cómo se puede priorizar la implementación de un modelo de gestión estratégica de talento humano en el sector público colombiano. A partir de ello establecen eventuales factibilidades y prioridades en la implementación de las recomendaciones de política de la GETH de Sanabria *et al.* (2015) desde cinco ángulos: (1) las aproximaciones teóricas de la GETH, (2) desde el horizonte temporal, (3) desde los diferentes encadenamientos (secuencialidad) entre recomendaciones de diferentes subsistemas del modelo de GTH, (4) desde el análisis de *stakeholders*, y (5) desde la factibilidad legal y normativa.

Finalmente, el capítulo termina con la descripción de la metodología usada por los autores para esquematizar la guía de implementación entregada a las entidades como parte de los productos del proyecto de investigación. A través de un modelo de ficha de implementación creada por los autores, se busca esquematizar y refinar cómo, quiénes y cuándo, así como visualizar eventuales barreras y rutas críticas para la implementación de las recomendaciones de política de Sanabria *et al.* (2015). Esta sección busca dar líneas generales al implementador en el nivel macro pero a la vez contingencia para facilitar que puedan ser adaptadas a diferentes contextos institucionales, sectoriales y regionales.

En general, este capítulo brinda herramientas para que los tomadores de decisión cuenten con información y evidencia acerca de cómo ejecutar una política, factible y relevante, que busque hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas, de manera que se facilite la efectividad y la innovación organizacional. Así, este capítulo resume los principales elementos de una guía de implementación desarrollada por el equipo investigador para las entidades participantes, DAFP y ESAP, con el fin de acompañar una eventual implementación de una política de gestión estratégica del talento humano como la descrita por Camargo *et al.*, en el capítulo 1.

## Bibliografía

- BARRACHINA, J. E. (1991). *La función pública: su ordenamiento jurídico*. Parte especial, t. 2, v. 1. Barcelona: Promociones Publicaciones Universitarias (PPU).
- BORDA, E. y DÍAZ, A. (2015). Anexo 5. *Análisis de viabilidad jurídica de las propuestas*. En Sanabria *et al.*, Lineamientos básicos para una política de gestión del recurso humano para el contexto del sector público colombiano. Para servir mejor al país: ¿cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas? Documentos de trabajo, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, 18.
- CAIRNEY, P. (2009). Implementation and the Governance Problem: A Pressure Participant Perspective. *Public Policy and Administration*, 24(4), 355-377.

- CAREAGA, M. (2015). 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. En P. Sanabria (comp.), *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- CASTILLO, F. (1996). Management y derecho administrativo: ¿hacia una necesaria evolución del derecho de la función pública y de la gestión de los recursos humanos? *Revista Andaluza de Administración Pública* (26), 199-247.
- CLINE, K. (2000). Defining the Implementation Problem: Organizational Management versus Cooperation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(3), 551-571.
- COHEN, A., TIMMONS, J. y FESKO, S. (2005). The Workforce Investment Act, How Policy Conflict and Policy Ambiguity Affect Implementation. *Journal of Disability Policy Studies*, 15(4), 221-230.
- COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL (2014). Informe trimestral de gestión (primer trimestre). Bogotá.
- CORBIN, J. y STRAUSS, A. (2008). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Ground Theory*. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- DE LEON, C. (2002). Reforms in the Civil Service: The Philippine Experience. Philippine Civil Service Commission.
- DELEON, P. (1999). The Missing Link Revisited: Contemporary Implementation Research. *Policy Studies Review*, 16(3), 311-338.
- DELEON, P. y DELEON, L. (2002). What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. *Journal of Public Administration and Theory*, 12(4) 467-492.
- ELMORE, R. (1979). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601-616.
- EXPÓSITO, J. (2003). *La configuración del contrato de la administración pública en derecho colombiano y español. Análisis de la selección de contratistas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- GARCÍA, A. N. (1976). *La burocracia I: el pensamiento burocrático*. Madrid: Centro de Estudios Administrativos.
- GLASER, B. y STRAUSS, A. (1967). *The Discovery of Ground Theory*. Chicago: Aldine.
- GRINT, K. (2008). Wicked Problems and Clumsy Solutions: the Role of Leadership. *Clinical Leader*, 1(2).
- HILL, M. y HUPE, P. (2009). *Implementing Public Policy* (segunda edición). Londres: SAGE Publications, Inc.
- HUDSON, B. (2006). User Outcomes and Children's Services Reform: Ambiguity and Conflict in the Policy Implementation Process. *Social Policy and Society*, 5(2), 227-236.
- HUPE, P. (2014). What Happens on the Ground: Persistent Issues in Implementation Research. *Public Policy and Administration*, 29(2), 164-182.
- HUPE, P. y SAETREN, H. (2014). The Sustainable Future of Implementation Research: On the Development of the Field and its Paradoxes. *Public Policy and Administration*, 29(2). 77-83.
- IACOVIELLO, M. y STRAZZA, L. (2014). Diagnóstico del servicio civil en América Latina. En J. C. Cortázar Velarde, M. Lafuente y M. Sanginés (eds.), *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)* (pp. 28-29). Washington: IDB Publications.
- INGRAM, H. (1990). *Implementation: A Review and Suggested Framework*. En N. Lynn y A. Wildavsky (eds.), *Public Administration, the State of the Discipline* (pp. 462-480). Chatham, NJ: Chatham House Pub.
- LIPSKY, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- MATLAND, R. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174.

- MAZMANIAN, D. y SABATIER, P. (1983). Policy Implementation. *Encyclopedia of Policy Sciences*. Nueva York: Marcel Dekker.
- 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.
- MOLAS-GALLART, J. y CASTRO-MARTÍNEZ, E. (2007). Ambiguity and Conflict in the Development of 'Third Mission' Indicators. *Research Evaluation*, 16(4), 321-330.
- O'TOOLE, L. (2004). The Theory-Practice Issue in Policy Implementation Research. *Public Administration Review*, 82(4), 309-329.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OECD). (2013) Annex A Human Resource Management in Colombia. En OECD, *Colombia: Implementing Good Governance*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en> 281-393.
- OSPINA, S. y HOFFMAN, A. (2015). Voces y vivencias: la gestión del talento humano vista desde adentro. En P. Sanabria (comp.), *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- PLATA, A. (2010). *Fundamentos de derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- PRESSMAN, J. y WILDAVSKY, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland: or, Why it's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Berkeley: University of California Press.
- RICCUCCI, N. (2005). Street-Level Bureaucrats and Intrastate Variation in the Implementation of Temporary Assistance for Needy Families Policies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), 89-111.
- RINCÓN, J. (2009). *Derecho administrativo laboral*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- RODRÍGUEZ, L. (2013). Visión analítica de las reformas administrativas en Colombia. En *ESAP. Cien años de administración pública. Retos y perspectivas*. Cartagena: ESAP.
- SANABRIA, P. (2010). Dos pasos adelante, uno hacia atrás: Colombia y la configuración de un servicio civil profesional y meritocrático. *Boletín Política Pública Hoy*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- SANABRIA, P. (2012). *Job Sector Choice and Public Service Motivation: Evidence from Colombia* (Ph. D. Dissertation). Department of Public Administration and Policy. The American University, Washington.
- SANABRIA, P. (2013). Documento brecha herramientas de la literatura y las prácticas de gestión del talento humano en el sector público. En Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Primer informe 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: DAFP, ESAP, Colciencias.
- SANABRIA, P. (2013). Documento de estado del arte teórico y práctico del talento humano en el sector público. En Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Primer informe 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: DAFP, ESAP, Colciencias.

- SANABRIA, P. (comp.). (2015). *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- SANABRIA, P. y AVELLANEDA, C. (2014). *The Training of Senior Civil Servants in Colombia*. En M. Van Wart y A. Hondeghem (eds.), *Administrative Leadership Culture*. Londres: Palgrave Macmillan.
- SANABRIA, P., CUÉLLAR, P., RODAS, A., ASTUDILLO, M., ESTRADA, S. y GONZÁLEZ, J. S. (2016). ¿Cómo evaluar la efectividad de una política que busque hacer estratégica la gestión del talento humano en el sector público colombiano? Documentos de trabajo, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, 27.
- SANABRIA, P., TELCH, F., RODAS, A., ASTUDILLO, M. y ESTRADA, S. (2015). Lineamientos básicos para una política de gestión del recurso humano para el contexto del sector público colombiano. Para servir mejor al país: ¿cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas? Documentos de trabajo, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, 18. Recuperado de <https://egob.uniandes.edu.co/index.php/es/component/abook/search?category=12&searchCat=1&grid=1&showImg=0&Itemid=552>.
- WEBER, M. (2001). *¿Qué es la burocracia?* México: Ediciones Coyoacán.



## Capítulo 8

# **Lineamientos para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la implementación de un modelo de gestión del talento humano en el sector público colombiano<sup>1</sup>**

Pedro Pablo Sanabria Pulido  
Alejandra Rodas Gaiter  
Sebastián Estrada Jaramillo  
Juan Sebastián González Mondragón  
Paula Jacqueline Cuéllar Rojas

En políticas públicas, la medición desempeña un papel preponderante para asegurar legitimidad y efectividad. Se ha establecido históricamente que lo que no se mide no se hace y no se mejora. Por esta razón, si se habla de gerencia de lo público y de un sistema orientado a resultados, necesariamente debe ir acompañado por un sistema de medición. En este contexto, este capítulo brinda unos lineamientos para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la implementación de un modelo de gestión del talento humano (GTH) en el sector público colombiano a partir de los lineamientos planteados por Sanabria, Telch, Rodas, Astudillo, Estrada (2015). Para esto se brinda inicialmente un desarrollo del estado del arte en el tema, ahondando en la revisión de los avances de la literatura y de las prácticas desarrolladas por diferentes países en la evaluación del empleo público. Posteriormente, se hace un compilado de las prácticas desarrolladas en el país a partir de los avances normativos y de política posterior a la Constitución de 1991. Finalmente, se desarrolla una propuesta metodológica de seguimiento, monitoreo y evaluación, con el fin dar luces sobre cómo las organizaciones pueden realizar evaluaciones formativas y acumulativas de la GTH.

## **I. Estado del arte: revisión de literatura y *benchmarking* de prácticas sobre monitoreo, seguimiento y evaluación de políticas de empleo público**

Este capítulo inicia con una revisión del estado del arte de la evaluación de políticas de empleo público y luego se dirige a realizar un *benchmarking* de prácticas de gobiernos a nivel internacional. Las políticas de empleo público se enfocan en crear las condiciones adecuadas para asegurar que las organizaciones públicas cuenten con la fuerza laboral y el talento humano que requieren; un proceso de seguimiento, monitoreo y evaluación

1 Los autores agradecen la asistencia de investigación de Nicolás Acevedo y Diego Millán.

será la mejor forma de comprobar que el gobierno efectivamente está atrayendo a los individuos más talentosos, motivados y efectivos.

## A. Revisión de literatura

La gestión estratégica del talento humano (GETH) es definida por Mesch, Perry y Wise (1995) como el proceso que permite vincular la función del recurso humano con los objetivos estratégicos organizacionales, teniendo como el fin último mejorar el desempeño. Esta estructura de pensamiento (más que de recetas de acción) busca que los sistemas de empleo público balanceen el mérito y la flexibilidad con un enfoque de gerencia y valor estratégico dentro de las organizaciones públicas (Sanabria *et al.*, 2015). En este sentido, como se describió en Sanabria *et al.* (2015), propender por un modelo de GETH requiere un cambio de los modelos de gestión del talento humano (GTH) basados en un esquema burocrático de gestión de personas a uno estratégico que esté orientado a resultados.

Inicialmente, como señala Sanabria (2015), el modelo burocrático presentó una respuesta a los efectos negativos que surgían del patronazgo y clientelismo de los sistemas basados esencialmente en la representatividad y la política. En este orden de ideas, como menciona el autor, el modelo basado en mérito y eficiencia buscaba la profesionalización de los servidores públicos a partir de procesos estandarizados. A pesar de lo anterior, la generación de ciertas *buropatologías* (Merton, 1952) redujeron la efectividad del modelo burocrático y propiciaron la búsqueda de esquemas combinados que, sin dejar a un lado el principio del mérito, privilegien la orientación a resultados, al servicio público y la comprensión de un modelo de gobernanza multinivel con múltiples actores.

Un paso a dicho modelo requiere también la transición a un modelo de gestión de personas que facilite la alineación de la misión del sector público y sus organizaciones con las acciones grupales e individuales de los servidores públicos. Aparece, así, un modelo de gestión estratégica orientado a los resultados que busca la efectividad en la gestión de personas, el empoderamiento de los servidores públicos y la creación de una cultura del desempeño (Sanabria *et al.*, 2015). Este modelo presenta como ejes esenciales aspectos como la descentralización, la delegación de funciones, la contingencia y flexibilidad en la gestión de personas y la orientación al servicio. En definitiva, se propende por la alineación del talento humano con los objetivos misionales de la entidad, de manera que se permita valorar la capacidad de los servidores públicos para crear una ventaja competitiva en la organización (Sanabria, 2015).

Una característica del mencionado modelo de gestión estratégica del talento humano es que lleva intrínseca la necesidad de medir el alcance y la efectividad de sus acciones. Cualquier proceso de formulación e implementación debe ir acompañado por una estrategia de medición del alcance de objetivos que den soporte para tomar decisiones más informadas durante su implementación. Por esta razón, una eventual política de GETH requiere incorporar una propuesta de evaluación que identifique el alcance de resultados misionales y la generación de resultados efectivos de política pública. A su vez, esta debe procurar la alineación misional y la generación de valor para la organización y su estrategia, permitiendo establecer la verdadera generación de valor estratégico en la organización y en el sector público.

### 1. Aproximaciones para el monitoreo, seguimiento y evaluación de la gestión de personas en el sector público

Dentro del marco de la administración pública, las evaluaciones han tomado un lugar preponderante en el proceso de evolución y modernización del Estado. Por tanto se ha empezado a dar prioridad a las mediciones y monitoreo de los aspectos relevantes de las acciones estatales, con la visión y creencia de que lo que no se evalúa es propenso a recibir menos atención y a no mejorarse (Jennings, 2010). La medición y la evaluación permiten coordinar acciones gubernamentales, ganar eficiencia, productividad y efectividad, brindar transparencia a los procesos y rendir cuentas, fortalecer la confianza de los ciudadanos y permitir la reorientación del rol y funciones de las entidades públicas (Caiden y Caiden, 1998, p. 8). En conclusión, es una acción que toca diversos frentes relevantes para realizar una gestión pública asertiva en diferentes dimensiones de las estrategias del gobierno orientadas al resultado.

Para el logro de sus objetivos, las evaluaciones de política pública deben ser rigurosas y de alta calidad, factibles, técnicamente adecuadas y ajustadas a las normas (ACT Government, 2010). En ese contexto, es razonable iniciar por identificar aquellas aproximaciones que faciliten una medición y evaluación sistemática, rigurosa y útil de una eventual política que busque hacer estratégica la gestión del talento humano en el sector público. En este sentido, dentro de la revisión de literatura se encuentran dos momentos clave de la evaluación de políticas públicas: el monitoreo, seguimiento y evaluación de implementación (evaluación formativa) y la evaluación *ex post* (evaluación acumulativa). A continuación se desarrollan algunos aspectos relevantes de cada momento que son resumidos en la tabla 1.

Tabla 1. Síntesis de las aproximaciones para la evaluación de la gestión de personas en el sector público

Categoría	Monitoreo, seguimiento y evaluación de implementación (evaluación formativa)	Evaluación <i>ex post</i> (evaluación acumulativa)
Definición	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Monitoreo: proceso en el que se recolecta, consolida, verifica y analiza información periódica.</li> <li>– Seguimiento: proceso intermedio que emplea la información recolectada durante el monitoreo y lleva a cabo un análisis de tipo estacional (confrontando indicadores).</li> <li>– Evaluación de implementación: proceso de valoración de los insumos, actividades y productos asociados a la implementación de la política.</li> </ul>	Proceso de medir y valorar los impactos de políticas, estrategias y programas gubernamentales.
Foco de la evaluación	Implementación (progreso de la política).	Resultados de la política.
Fases de la matriz de marco lógico	Insumos, actividades, productos, resultados de corto plazo (en algunos casos).	Resultados de corto plazo, resultados de largo plazo (impacto).

Continúa

Categoría	Monitoreo, seguimiento y evaluación de implementación (evaluación formativa)	Evaluación <i>ex post</i> (evaluación acumulativa)
¿Qué pregunta intenta resolver?	¿Cómo? ¿Por qué? ¿Bajo qué condiciones la política pública implementada puede ser exitosa?	¿Se cumplieron los objetivos (efectividad)? ¿Qué resultados se obtuvieron?
Metodologías	Recolección y análisis sistemático de información periódica (indicadores).	Métodos estadísticos orientados a identificar la correlación entre variables relevantes y diseños experimentales.
Tipo de decisiones que permite tomar	Mejoras (correctivos) en la política.	Continuación de la política, replicación de la política, aumento de la población objetivo, finalización de la política.

Fuente: elaboración de los autores a partir de la revisión de literatura

#### a. EVALUACIÓN FORMATIVA: MONITOREO, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE IMPLEMENTACIÓN

El monitoreo, seguimiento y evaluación de la implementación permiten, en conjunto, mejorar la puesta en marcha de una política a medida que esta se va ejecutando (Kellogg Foundation, 2004; Morra Imas y Rist, 2009a), pues se están midiendo tanto la calidad de la implementación como el grado de fidelidad al diseño mismo de la política (GAO, 2012). De esta forma, este primer momento (evaluación formativa) permite dar respuesta al cómo, por qué y bajo qué condiciones la política pública implementada es o no efectiva (Davies, 2008) y facilitan el cambio de la política pública *in situ* y el reajuste, a tiempo, de objetivos o acciones. En este sentido, el monitoreo, seguimiento y evaluación de implementación son necesarios en la medida que permiten obtener información relevante que guíe la toma de decisiones durante el proceso de implementación.

Ahora bien, es preciso diferenciar los conceptos que hacen parte de la evaluación formativa. Se define, en primera medida, el monitoreo, el cual puede ser entendido como el proceso en el que se recolecta, consolida, verifica y analiza información periódica (Ministerio de Hacienda, 2015) de forma sistemática (Morra, Imas y Rist, 2009) acerca de la implementación. Así, el monitoreo apoya la toma de decisiones en el día a día (ACT Government, 2010) pues da una mirada puntual en un momento específico del tiempo (WHO, 2008). Por otro lado, el seguimiento hace referencia al proceso intermedio que emplea la información recolectada durante el monitoreo y lleva a cabo un análisis de tipo estacional, confrontando la información con indicadores de resultados (Ministerio de Hacienda, 2015). Finalmente, la evaluación de implementación valora los insumos, actividades y productos asociados a la implementación de la política (National Center for Injury Prevention and Control, s. f.) de manera que se haga un análisis integral de la información recolectada durante el monitoreo y seguimiento, en un momento final de período (Ministerio de Hacienda, 2015). En definitiva, se observa que, a través del monitoreo y seguimiento, los procesos de valoración de la política son permanentes y por lo tanto deben articularse entre ellos para facilitar la toma de decisiones.

**b. EVALUACIÓN ACUMULATIVA: EVALUACIÓN *EX POST***

Este tipo de evaluaciones se caracteriza por ser llevada a cabo luego de la ejecución de las acciones de política con el fin de explorar si los resultados esperados efectivamente se cumplieron (Morra, Imas y Rist, 2009) y establecer medidas de efectividad de la política pública. A grandes rasgos, la evaluación *ex post* puede ser definida como el “proceso de medir y valorar los impactos de políticas, estrategias y programas gubernamentales” (ACT Government, 2010, p. 3). Pero de forma más específica, la evaluación es definida como el manejo de técnicas de investigación empírica de las ciencias sociales para valorar la efectividad de políticas públicas, programas y proyectos (Langbein, 2012). En los últimos años, la tendencia se ha orientado a buscar una mirada interdisciplinaria de los resultados, balanceando perspectivas desde la economía, las ciencias sociales y la administración pública (Buleca y Mura, 2014; Langbein, 2012; Raadschelders y Hoon Lee, 2011). En este sentido, la evaluación *ex post* toma elementos rigurosos de diversas disciplinas para comprender situaciones complejas y dinámicas como las que suelen darse en políticas públicas y apoyar la toma de decisiones de política de manera informada.

La evaluación acumulativa es manejada tanto en el sector privado como en el público y se basa esencialmente en dos aproximaciones similares. Una principalmente cuantitativa de la evaluación (usada de forma predominante), ejemplificada por el uso de métodos de regresión estadística (métodos estadísticos orientados a identificar la correlación entre variables relevantes del talento humano). De igual manera, aunque de forma menos preponderante, se realizan evaluaciones basadas en un diseño experimental, en el cual las políticas de gestión de talento humano se asignan de forma aleatoria para medir impactos asociados. Ambos tipos de evaluación pueden llegar a complementarse y dar insumos para la valoración de la efectividad de las medidas tomadas.

En síntesis, una gestión pública orientada a resultados requiere llevar a cabo diversos procesos de evaluación que permitan confirmar el desarrollo de la política pública en sus diferentes momentos. Inicialmente, el monitoreo y seguimiento permiten hacer seguimiento al progreso en la implementación de una política, alimentando la toma de decisiones en el día a día (ACT Government, 2010). De esta forma, la medición de resultados permite ver los indicadores y datos que sirven de insumo para una evaluación más exhaustiva y profunda (Langbein, 2012). A partir de esta información, y con el fin de confirmar resultados, se puede recurrir al uso de métodos estadísticos y econométricos para inferir relaciones de causalidad entre las acciones realizadas como parte de la política pública y los resultados o impactos obtenidos (Langbein, 2012) como parte de una evaluación *ex post*. En definitiva, la implementación de una política de gestión estratégica del talento humano orientada a resultados, requiere contar con mecanismos de verificación *ex post* que permitan confirmar el alcance de objetivos de política, asegurar el valor estratégico de la GETH y su aporte a la misión organizacional.

*2. Beneficios de llevar a cabo procesos de evaluación de políticas públicas*

Los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación traen una serie de beneficios. En primera instancia, permiten tener una visión completa para la toma de decisiones, que esté basada en evidencia, sobre lo que está sucediendo respecto a la política. De igual manera,

permite tener una mayor transparencia en el cumplimiento de los objetivos y lograr una mejor percepción por parte de la ciudadanía al facilitar la rendición de cuentas acerca del alcance de resultados. A continuación se presentan algunos beneficios asociados a cada uno de los dos momentos de evaluación y que se encuentran resumidos en la tabla 2.

**Tabla 2.** Beneficios asociados a los momentos de la evaluación

Tipo de evaluación	Beneficios
Evaluación formativa monitoreo, seguimiento y evaluación de implementación	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Transmite información de manera rápida y genera reportes periódicos sobre la efectividad de las actividades y los productos derivados de la política.</li> <li>– Brinda información clara y continua que justifique los procesos que se están realizando y los recursos dispuestos para esto.</li> <li>– Permite la toma de decisiones y correctivos necesarios.</li> <li>– Brinda transparencia en los procesos de implementación.</li> </ul>
Evaluación acumulativa: evaluación <i>ex post</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Facilita la generación de evidencia sistemática acerca de la efectividad de una determinada política.</li> <li>– Identifica el impacto de las acciones de política sobre diferentes grupos de actores generando evidencia concreta sobre el alcance de dichas acciones y su distancia de los objetivos planteados en la formulación.</li> <li>– Estimula una mejor percepción de la ciudadanía hacia el Estado y un aumento de la legitimidad de sus acciones.</li> <li>– Favorece la liberación de recursos para programas y proyectos específicos y que la entrega de bienes y servicios se haga de una mejor manera.</li> </ul>

Fuente: elaboración de los autores a partir de Ariely (2013); Bernal y Peña (2014); Caiden y Caiden (1998); Kellogg Foundation (2004); Langbein (2012); Ospina (2000); Sanderson (2001)

Las evaluaciones formativas (como el monitoreo, seguimiento y evaluación de implementación) brindan información de manera rápida y constante sobre la forma en que se implementa una política pública. A partir de este manejo de los datos, los tomadores de decisión pueden poner en práctica los correctivos necesarios en el momento oportuno para el logro de los resultados esperados. De forma adicional, este momento de la evaluación otorga insumos para brindar transparencia al accionar público y fortalecer la concepción de gobierno abierto en el que se aboga por la participación, la colaboración y la transparencia como principios rectores (Harrison *et al.*, 2012; Coglianesi, 2009). De esta manera, llevar a cabo procesos de evaluación formativa trae diversos beneficios, incluido un potencial incremento de la estrategia de gobierno abierto y en el sustento de sus decisiones.

Por otro lado, las evaluaciones formativas facilitan la generación de evidencia sistemática acerca de la efectividad de una determinada política, dándole el verdadero valor a partir de los resultados (Kellogg Foundation, 2004) y su aporte al alcance de los objetivos provenientes del diseño de la política pública. De forma adicional, estimula una mejor percepción de la ciudadanía hacia el Estado y un aumento de la legitimidad de sus acciones (Ariely, 2013; Caiden y Caiden, 1998; Langbein, 2012; Ospina, 2000). Con esta forma de actuar y la constante rendición de cuentas, se puede esperar que además haya una liberación de recursos para programas y proyectos específicos y que la entrega de bienes y servicios se haga de una mejor manera (Bernal y Peña, 2014; Sanderson, 2001). En conclusión, este tipo de evaluación permite dar insumos para que la administración pública justifique su rol dentro del quehacer público con una mirada de eficiencia y efi-

ca, pero al mismo tiempo le da legitimidad y credibilidad a las entidades y al gobierno frente a la ciudadanía.

### *3. Retos y aprendizajes para la evaluación de una política que busque hacer estratégica la gestión del talento humano en el sector público colombiano*

Teniendo presentes los beneficios del monitoreo, seguimiento y evaluación de políticas públicas es importante resaltar los retos y aprendizajes necesarios para llevar evaluaciones efectivas. Estos retos se dan por la misma naturaleza de las evaluaciones, por aspectos técnicos y de acceso a la información. En este orden de ideas es importante identificar dichas restricciones ya que en ciertos casos se puede llegar a propiciar la toma de decisiones erróneas para casos que no están fielmente reflejados en los resultados obtenidos.

Para tener un proceso de monitoreo, seguimiento y evaluación exitoso y útil para los tomadores de decisión no solo se requiere contar con un método de valoración riguroso, sino que es fundamental cumplir con una serie de requerimientos técnicos (véase cuadro 1). Dentro de estos es fundamental tener claro cuál es el objeto de medición y que este haya sido definido con anterioridad. La evaluación y la medición de desempeño de la administración pública buscan valorar el cumplimiento de resultados, tanto en la gestión diaria como en la consecución de proyectos, programas y políticas públicas con impacto en la vida de la ciudadanía (Langbein, 2012). Es por esto que las acciones del Estado deben estar encaminadas a este fin pero, de igual manera, deben estar claramente definidas y su responsabilidad debe ser precisa.

#### **Cuadro 1. Principales requerimientos para una evaluación efectiva de GETH**

##### Principales requerimientos para una medición efectiva de GETH

- Contar con un método de valoración riguroso que permita obtener resultados válidos.
- Tener claro el objeto de medición definido previamente y que tenga validez interna y, en lo posible, externa.
- Metas y objetivos enmarcados dentro de un plan estratégico de la organización y del sector.
- Mantener un proceso sistemático y esporádico de verificación y mejora continua en la formulación e implementación de la política pública.
- Tener en cuenta las diferentes formas en que los actores pueden afectar el contenido y significado de los resultados de evaluación.
- Considerar los supuestos y limitaciones que requieren ciertas modelaciones necesarias para hacer evaluación de políticas públicas.
- Reconocer el carácter simbólico de las acciones públicas y su significado para los diferentes actores involucrados tanto desde el gobierno como desde la sociedad.
- Considerar las limitaciones en la medición de variables y en la construcción de modelos estadísticos.
- Acompañar las mediciones con una cultura de la evaluación que propicie el uso de los resultados en la toma de decisión.

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión bibliográfica

A continuación se presentan los principales retos a los que se enfrenta una propuesta de monitoreo, seguimiento y evaluación de la GETH en el sector público:

- Es posible que existan diferentes objetivos, metodologías y actores que de alguna u otra manera modifican los resultados de la evaluación (ACT Government, 2010).

- Llevar a cabo este tipo de evaluación plantea retos en términos de tiempo y asignación de dinero para la medición, la calidad de los datos a recolectar y las mismas complejidades asociadas a la búsqueda de causalidad en las relaciones (ACT Government, 2010).
- La evaluación de programas cuenta con una serie de métodos y metodologías que parten de ciertas hipótesis y que dentro de su misma construcción necesita, en muchos casos, la simplificación de la realidad y la construcción de supuestos. Lo anterior permite tener una aproximación a los procesos reales, pero puede dejar a un lado aspectos fundamentales que explican el porqué de lo obtenido. En este orden de ideas, se sugiere una triangulación de diversas metodologías en cada evaluación con el fin de obtener diversos ángulos de una misma situación y contar con una mirada más completa (Caiden y Caiden, 1998; Raadschelder y Hoon Lee, 2011; White, 2009).
- Ya sea por razones éticas, presupuestales, logísticas o del contexto, no se puede acceder constantemente a toda la información necesaria. En este sentido, la evaluación de una política de GETH debería estar aterrizada al contexto real en el cual se desarrolla.
- El accionar público puede ser intangible, en algunos casos simbólico o puramente conceptual (Caiden y Caiden, 1998; Ospina, 2000; Sanderson, 2001). Es por esto que diversos valores públicos predominan y deben tenerse presentes a la hora de realizar las evaluaciones, más allá de únicamente la efectividad o la eficiencia. Un enfoque multidisciplinar permite tener esa apertura conceptual que lleva a evaluar una misma acción desde su eficiencia, eficacia, justicia, representatividad y otras dimensiones relevantes (Caiden y Caiden, 1998; Langbein, 2012; Sanderson, 2001).
- Los resultados usualmente responden a diferentes niveles de gobernanza (organizacional, sectorial y de gobierno), y pueden tener reservas administrativas o simplemente falta de continuidad. Esta diferenciación en niveles entre las responsabilidades, metas y la necesidad emerge de la alineación entre las acciones. En este sentido, la evaluación tiene que prever un cruce de responsabilidades y espacios de coordinación (Ospina, 2000) en el cual se manejan resultados de diferentes niveles de medición.
- Las evaluaciones que emplean metodologías de análisis de regresión pueden presentar retos para estimar adecuadamente el impacto de una política de gestión del talento humano cuando este análisis no incluye todas las variables relevantes (sesgo de variable omitida) o cuando entre las variables de interés existe el problema de causalidad recíproca (endogeneidad).
- La dificultad y los costos asociados a la implementación de las evaluaciones impiden su adopción generalizada por su baja validez externa (Blom-Hansen *et al.*, 2015; Margetts, 2011), por lo que los tomadores de decisión enfrentan diversos requerimientos en el momento de implementar estas metodologías.
- La evaluación en sí misma carece de sentido si la información que esta suministra no es utilizada ni tomada en cuenta en los procesos de toma de decisiones. Este es un reto importante que va más allá de lo técnico y toca esferas de comportamiento y cultura organizacional fundamentales para poder gestionar y no solo medir (Caiden y Caiden, 1998; Ospina, 2000).
- Un reto fundamental de la administración pública es avanzar desde la pura medición burocrática hacia un enfoque de gestión que posibilite una evaluación basada en gestión de datos que faciliten la construcción y el seguimiento permanente de la estrategia.

En conclusión, estos retos y aprendizajes están influidos necesariamente por las particularidades de las organizaciones públicas. Existen evidentes limitaciones y retos a la hora de hacer mediciones que permitan identificar el aporte de la gestión del talento humano a la estrategia organizacional y gubernamental. Por lo mismo, los retos ilustrados plantean la necesidad de llevar procesos sistemáticos y globales de planeación que permitan facilitar el adecuado diseño de políticas y objetivos de empleo público enmarcados dentro de un plan organizacional y sectorial que le den estructura y norte. Por otro lado, existen retos inherentes al sector público por el existente componente político que le da una connotación fundamental a la evaluación, en la medida que genera incentivos para distorsionar, magnificar o limitar el uso de la evidencia sistemática en la toma de decisiones en el sector público. Finalmente, aparece un grupo de retos de carácter técnico-estadístico, familiares a las ciencias sociales, en la medida en que existen dificultades persistentes para generar información y mediciones confiables, relevantes y sistemáticas. Lo anterior, aunado a las dificultades de medición de diversos aspectos sociales de una política pública, implica creatividad e innovación a la hora de generar mecanismos de evaluación de una eventual política de gestión de personas en el contexto del sector público colombiano.

## B. *Benchmarking* internacional de prácticas de evaluación de políticas de empleo público

En la presente sección se comparan y tipifican algunas de las prácticas de seguimiento, monitoreo, evaluación de implementación y evaluación *ex post* de políticas y prácticas de empleo público que realizan diferentes países, pertenecientes a cuatro grupos propuestos en Sanabria (2015)<sup>2</sup>. A partir de esta revisión, que, si bien no pretende ser completamente exhaustiva, se destaca un conjunto de lecciones para la evaluación de una eventual política que busque hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas.

Tabla 3. Prácticas de monitoreo, seguimiento y evaluación de la GETH

	Prácticas de monitoreo, seguimiento y evaluación de la GETH
América Latina	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sistema de monitoreo institucional implementado a través del Programa para el mejoramiento de la gestión (PMG), Chile.</li> <li>– Seguimiento al porcentaje de actividades en capacitación, tasa de siniestralidad por incapacitados temporales, accidentalidad de trabajos, porcentaje de funcionarios capacitados en temas de género y las iniciativas presentadas en la materia por parte de los ministerios y agencias del gobierno central.</li> <li>– Sistema de seguimiento y monitoreo más grande para medir el nivel de cumplimiento de las metas y objetivos trazados por las entidades cada año, Chile.</li> <li>– Balance de gestión integral que realiza la Dirección del Servicio Civil para realizar seguimiento a unos indicadores de gestión de recursos humanos en las entidades públicas en aspectos como el reclutamiento y selección, rotación de personal y movilidad, capacitación, nivel de ausentismo y evaluación del desempeño individual, Chile.</li> </ul>

Continúa

2 Los cuatro grupos son países latinoamericanos, países pertenecientes a la Commonwealth, países emergentes y países pertenecientes a la OECD.

	Prácticas de monitoreo, seguimiento y evaluación de la GETH
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Barómetro de la gestión de personas en el cual se valora la planeación del empleo, gestión del empleo, gestión del clima organizacional, gestión del desempeño y gestión del desarrollo, indicando el nivel de desarrollo de cada uno de los componentes de un modelo integrado de la gestión de personas, Chile.</li> <li>– Planes de desarrollo de las personas (PDP) a través de la Autoridad Nacional de Servicio Civil (Servir) que llevan a que las entidades realicen procesos de autoevaluación de las necesidades de capacitación y formación del personal dentro de la entidad y alinear sus programas de capacitación y formación a las metas y objetivos que presenta la organización, Perú.</li> </ul>
<i>Commonwealth</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Una medición de la percepción de los servidores frente a su nivel de compromiso con la organización, calidad del liderazgo por parte de la gerencia, condiciones del puesto de trabajo, relaciones con su equipo de trabajo, posibilidades de formación y desarrollo, entre otros, Reino Unido.</li> <li>– Encuesta de forma censal permitiendo recolectar información de todos los servidores de los gobiernos federal y de los estados, Australia.</li> <li>– Encuesta a nivel organizacional y datos administrativos para la construcción de un indicador sobre gestión del talento humano para todo el servicio civil, Australia.</li> <li>– Un sistema de evaluación que realiza comparaciones de ciertos aspectos de la GTH frente a servicios civiles de otros países y organizaciones privadas, Australia.</li> <li>– Reporte anual sobre los programas que diseña la Comisión del Servicio Civil Canadiense, Canadá.</li> <li>– Procesos de auditorías a las entidades para verificar que han implementado las estrategias elaboradas por el gobierno y, en caso de que existan problemas, diseñan estrategias para cumplir con las metas trazadas, Canadá.</li> </ul>
Países emergentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Herramienta de <i>balanced score card</i> que hace monitoreo a todas las políticas y programas del gobierno incluyendo los temas de empleo público, Singapur.</li> <li>– Monitoreo sobre necesidades de personal, desarrollo de los planes de carrera, necesidades de capacitación, bienestar, Singapur.</li> <li>– Evaluación de las prácticas de talento humano a través de trece indicadores que son elaborados por la Comisión del Servicio Civil para todos los ministerios del gobierno central, Corea del Sur.</li> </ul>
Países OECD	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Marco para la evaluación y rendición de cuentas en capital humano, el cual mide los diferentes componentes que conforman la GTH dentro de las organizaciones federales, Estados Unidos.</li> <li>– Encuesta de percepción sobre las condiciones del trabajo de los servidores públicos en temas relacionados con carga e intensidad laboral, Francia.</li> <li>– Evaluación de impacto de las políticas públicas que tiene un enfoque especial sobre la gestión del talento humano en las entidades públicas, es así como el gobierno conoce el efecto de las políticas y observa el efecto sobre las entidades intervenidas, Francia.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de Australian Public Service Commission (2014); Cabinet Office (2015); Civil Service College (2012); Dipres (2014); DGAFP (2014); Dirección Nacional del Servicio Civil (2013); Dirección Nacional del Servicio Civil (2014); Ko (2008); OPM (2009); Public Service Commission of Canada (2014); Rohner y Marchal (2014), Servir (s. f.)

Dentro de las prácticas a destacar en los países de Latinoamérica, los casos de Chile y Perú merecen una atención especial. En estos países se hace énfasis en mediciones de tipo formativo para la toma de decisiones propias de la gestión de personas como se observa en la tabla 3. A partir de estos desarrollos, estos países han encontrado que es necesario que el sistema establecido responda a las condiciones propias de las entidades a valorar brindándole cierto nivel de flexibilidad (Dipres, 2014). De igual manera, con base en la

experiencia chilena, el proceso de implementación debe ser gradual para evitar rechazos frontales por parte de las organizaciones y así generar una mejor apropiación del sistema de monitoreo o seguimiento que se vaya a aplicar. A pesar de los avances, se encuentra que las valoraciones no están atadas necesariamente a los procesos de toma de decisiones ni contrastadas con otras medidas de interés. Lo anterior no permite una valoración integral de los procesos y el estado actual de la GTH, algo que Chile ha buscado mejorar con la inclusión del barómetro de gestión de personas.

Por otro lado, en los países de la Commonwealth se encuentran prácticas de seguimiento a la GETH por medio de encuestas, auditorías y manejo de indicadores, como se muestra en la tabla 3. A partir de esto, se hacen comparaciones y se contrastan los resultados con los obtenidos por otros países y con prácticas del sector privado. Gran parte de las mediciones desarrolladas se basan en la percepción de los servidores, lo que permite analizar la posición de estos frente a las políticas y programas de GETH que se han desarrollado a lo largo de varios años. Estas se usan además como insumo para la formulación y toma de decisiones referentes a prácticas de gestión de personas en las organizaciones públicas. Estos países, dentro de las estrategias manejadas de nueva gestión pública, han desarrollado esquemas de medición estructurados y constantes lo que permite tener una visión más clara de la GETH y su grado de aplicación.

De forma adicional, es importante incluir los países emergentes que, más allá de tener desempeños económicos destacados, han emprendido importantes reformas para acomodar el marco institucional a un enfoque de competitividad. Dentro de estos, como se sintetiza en la tabla 3, se encontraron procesos de medición de la GETH que incluyen un *balanced score card*, monitoreo y evaluación a partir de indicadores que van más allá de la implementación. Se encontró la medición y evaluación como una característica común en las prácticas de estos países. En esencia, esos procesos de medición están enfocados a estimular la apropiación de los sistemas de evaluación de la GETH por parte de las entidades y evitar que sea visto como un trámite adicional en el desarrollo de sus funciones.

Finalmente, dentro de los países pertenecientes a la OECD se observaron los casos de Estados Unidos y Francia. En ambos países, como aparece en la tabla 3, se constituyeron programas estructurados de evaluación y rendición de cuentas de la gestión de personas. Estos miden diferentes componentes e incluso llegan a valorar el efecto de las medidas implementadas. De forma adicional, se contempla que la información es tenida en cuenta en la toma de decisiones y la elaboración de planes a futuro. Estos sistemas muestran una implementación más avanzada que el resto de países analizados al tener mediciones que incluyen el efecto de las medidas pero también por el uso estratégico que se le da a la información.

A modo de conclusión se puede afirmar que existe una tendencia hacia el desarrollo de sistemas de evaluación para el empleo público en los diferentes países estudiados. A pesar de esto, se encuentran diferentes grados de apropiación e integración de las valoraciones dentro de las dinámicas propias de las entidades públicas. Estas diferencias muestran estados de evolución diferentes de las valoraciones pero en todos hay una preocupación por conocer la manera en que se implementan y desarrollan las medidas que se enfocan en la gestión personas.

## II. Prácticas de monitoreo, seguimiento y evaluación de las políticas de empleo público en Colombia

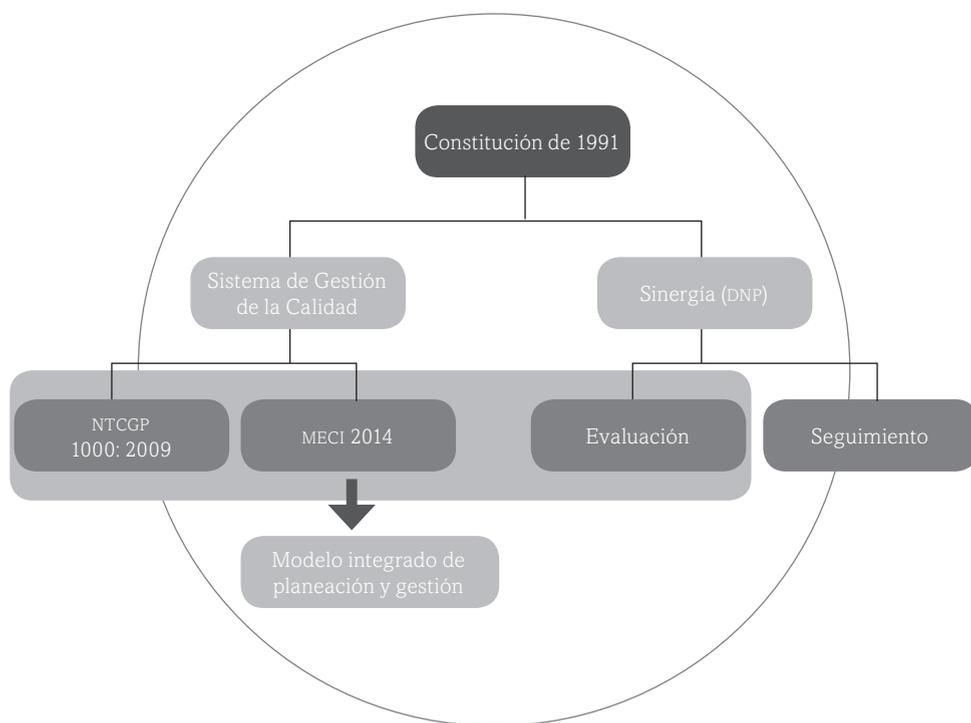
En Colombia, el concepto de la evaluación de la administración pública se introdujo formalmente con la Constitución de 1991 (Constitución Política de Colombia, 1991; Ospina, 2000). A partir de esto, el Gobierno adoptó de forma progresiva un enfoque de gestión pública orientada a resultados (GPOR), influenciado por las prácticas de la nueva gestión pública (DNP, 2010). Esto, de acuerdo con los documentos oficiales revisados, permitió generar canales y procedimientos orientados a brindar a la ciudadanía información de calidad y oportuna sobre la gestión del Gobierno, pero adicionalmente permite que los gobernantes tengan mayor exposición al escrutinio público (DNP, 2010). Dichas acciones han guiado el proceso de evaluación desarrollado en el país y han establecido una línea de base para el uso más amplio de mecanismos de comprobación de resultados de política pública.

A partir de lo anterior, se desarrolló un marco normativo compuesto por una serie de leyes y documentos CONPES relacionados con los conceptos de monitoreo y evaluación al contexto del gobierno central y territorial colombiano. Fruto de lo anterior surgió el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) cuyo fin planteado fue mejorar la eficacia e impacto de las políticas, programas y proyectos, incrementar la eficiencia en el manejo de los recursos y estimular la transparencia en la gestión pública incorporando el control ciudadano (Dorado, 2010). De acuerdo con los documentos revisados, este marco estableció las bases y guía el funcionamiento de las entidades responsables por este proceso.

Los temas específicos de la gestión del talento humano en Colombia parten también de la concepción del mérito presente en la Constitución de 1991. A partir de la Carta Política se han desarrollado diferentes instrumentos de medición orientados a garantizar la calidad y pertinencia de la prestación de los servicios y bienes públicos, teniendo como uno de los pilares fundamentales el accionar de los servidores públicos. Un análisis de dichos desarrollos deja ver que las diferentes prácticas de monitoreo, seguimiento y evaluación se han orientado a brindar una mirada integral a la gestión del talento humano en las organizaciones colombianas como se deduce de la figura 1.

En el 2003 se crea el Sistema de Gestión de la Calidad de la Rama Ejecutiva con la intención de establecer una herramienta de gestión sistémica y transparente que permita dirigir y evaluar el desempeño de las organizaciones a partir de la calidad y la satisfacción social (Ley 872 del 2003). En esta ley se hace énfasis en la gestión por procesos y en que la responsabilidad recae en la máxima autoridad de cada entidad a la vez que busca una integralidad en el accionar público en el que se revisen los aspectos claves para el logro de los objetivos.

Buscando entonces materializar lo establecido en la ley, se desarrolla inicialmente la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública - NTCGP 1000:2009. En esta se plantea un sistema interrelacionado con prevalencia de los principios expuestos en la Constitución Política del 1991 que guían el accionar público. Se observa de forma interesante cómo se enfatiza en la norma el uso de los valores públicos a lo largo de los procesos de gestión de la calidad en las entidades colombianas como criterios de evaluación de la gestión. En este instrumento el tema del talento humano se encuentra en la sección de



**Figura 1.** Evaluación del talento humano en el sector público colombiano

Fuente: elaboración de los autores

gestión de recursos junto con el tema asociado a infraestructura. Respecto a la gestión de personas, esta norma busca en esencia que las entidades certificadas cuenten con el recurso humano que haga efectivas las labores necesarias para el cumplimiento de los objetivos organizacionales.

Por otro lado se encuentra el modelo estándar de control interno (MECI) que, de acuerdo con los documentos oficiales, busca brindar una estrategia orientadora de gestión y los mecanismos de evaluación del proceso administrativo de las entidades a partir de una estructura que se adapte a las necesidades de las entidades para ver los diferentes procesos de una manera interrelacionada (DAFP, 2014). Dentro del módulo de control de la planeación y la gestión del MECI se encuentra el tema de talento humano junto con actividades de planeación del empleo, procedimientos, recursos y administración de los riesgos. Lo anterior brinda unos productos mínimos con los cuales las entidades deben contar para poder fomentar una cultura donde la gestión de personas ocupe un papel importante. Sin embargo, como se muestra en Sanabria *et al.* (2015), en Careaga (2015) y en Díaz *et al.* (2015), la gestión de personas y los demás temas asociados al empleo público aún no ocupan un papel estratégico dentro de la gestión de las entidades.

Así entonces, la NTCGP1000 y el MECI se encuentran articulados dentro del modelo integrado de planeación y gestión. Este modelo formulado en 2012 busca integrar cinco aspectos fundamentales de la gestión pública para el buen funcionamiento y el logro de

los objetivos. Estructurándose en forma de una cadena de valor donde se identifican los insumos, las actividades asociadas a la gestión necesaria y los resultados esperados (Presidencia de la República, 2012). Esta iniciativa de varias entidades del nivel central buscó en esencia, de acuerdo con los documentos gubernamentales, articular el quehacer de las entidades públicas y guiarlo hacia el cumplimiento de las metas desarrolladas en el Plan Nacional de Desarrollo, con el objetivo de mejorar la alineación entre la formulación y la implementación de las líneas estratégicas del Gobierno nacional en los diferentes niveles de gobierno. No obstante, este modelo solo se aplica y se acompaña en su consolidación en las entidades del nivel central, lo cual implica un rezago en las entidades territoriales que no cuenten con la capacidad para desarrollar el modelo de forma autónoma.

Finalmente, con respecto a las evaluaciones *ex post* de políticas de empleo público, se evidencia un interés por los temas relacionados con empleo público en las evaluaciones realizadas por parte del Departamento Nacional de Planeación a través de Sinergia<sup>3</sup>. La mirada a estos temas inició con la evaluación de programas de función pública en su implementación e impacto. De forma adicional, es positivo observar que desde la inclusión de temas de empleo público en el Plan Nacional de Desarrollo se ha hecho seguimiento a las metas propuestas relacionadas con empleo público. No obstante, los indicadores a los que se ha hecho monitoreo por parte de Sinergia se centran esencialmente en asesoramiento, acompañamiento a las entidades en la implementación de actividades clave y en el desarrollo y mejoramiento de procesos (DNP, 2015). Lo anterior permite tener una idea general sobre lo desarrollado por las entidades pero no permite identificar cambios estructurales dentro de la estrategia de GTH en el sector público colombiano.

Por otro lado, teniendo en cuenta los avances recientes en la literatura de gestión pública sobre experimentos y evaluación de impacto (Baekgaard *et al.*, 2015, Blom-Hansen *et al.*, 2015) debe resaltarse la necesidad de esfuerzos para la aplicación de evaluaciones que partan de diseños experimentales con el objetivo de establecer vínculos causales entre intervenciones e impactos. Pues, como lo muestra Margetts (2011), su uso es muy bajo y no se han realizado en temas específicos de empleo público. De alguna manera, es un llamado a aprovechar la oportunidad de realizar pilotos aleatorizados en la aplicación de políticas de gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas para evaluar programas y políticas de empleo público y nutrir la evidencia alrededor de la efectividad de la gestión misma del Estado.

En conclusión, son evidentes los avances en la cultura de medición, monitoreo, seguimiento y evaluación sobre gestión pública. Sin embargo, persiste una brecha en términos de la consolidación de un esquema que permita hacer monitoreo, seguimiento y evaluación de las políticas de la gestión del talento humano en el sector público colombiano. En la tabla 4 se sintetizan las principales fortalezas y retos que presentan las prácticas de monitoreo, seguimiento y evaluación del empleo público en Colombia.

3 Herramienta que busca mejorar la efectividad en la formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos públicos para medir oportunamente los resultados de la gestión de los administradores públicos, fortalecer el manejo gerencial de la inversión pública y generar la información adecuada para la asignación de recursos.

**Tabla 4.** Fortalezas y retos de las prácticas de monitoreo, seguimiento y evaluación del empleo público en Colombia

Fortalezas	Retos
<ul style="list-style-type: none"> <li>– A nivel macro se cuenta con un esquema instrumental para el monitoreo, seguimiento y evaluación de algunos componentes del empleo público.</li> <li>– Se iniciaron esfuerzos por integrar y volver sistemáticos los diferentes instrumentos para el monitoreo, seguimiento y evaluación de las políticas de empleo público.</li> <li>– Existe un marco regulatorio que dicta la aplicación de instrumentos para el monitoreo, seguimiento y evaluación de la política de empleo público.</li> <li>– Existe Sinergia como herramienta para la aplicación de evaluaciones <i>ex post</i>.</li> <li>– Se ha incluido de forma consistente el tema de empleo público en los últimos planes de desarrollo del nivel nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Lograr centralizar toda la información asociada al empleo público a través de un sistema de información.</li> <li>– Potenciar e integrar instrumentos que permitan hacer un monitoreo y seguimiento virtual a los indicadores de la GTH.</li> <li>– Fortalecer los diferentes formatos, encuestas y demás instrumentos de medición para poder capturar los datos necesarios y suficientes.</li> <li>– Difundir y utilizar de manera efectiva los datos que se han recogido por parte de los diferentes instrumentos de medición del empleo público.</li> <li>– Volver sistemáticos e integrales los procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación de la política de empleo público.</li> <li>– Fortalecer el diseño experimental de intervenciones en empleo público para realizar evaluaciones de impacto.</li> <li>– Partir de una mirada macro de empleo público a una mirada micro de gestión estratégica que asegure la evaluación de la efectividad de las acciones del Estado.</li> <li>– Construir un marco integral de monitoreo, seguimiento y evaluación de las prácticas de gestión del talento humano en el sector público colombiano.</li> </ul>

Fuente: elaboración de los autores

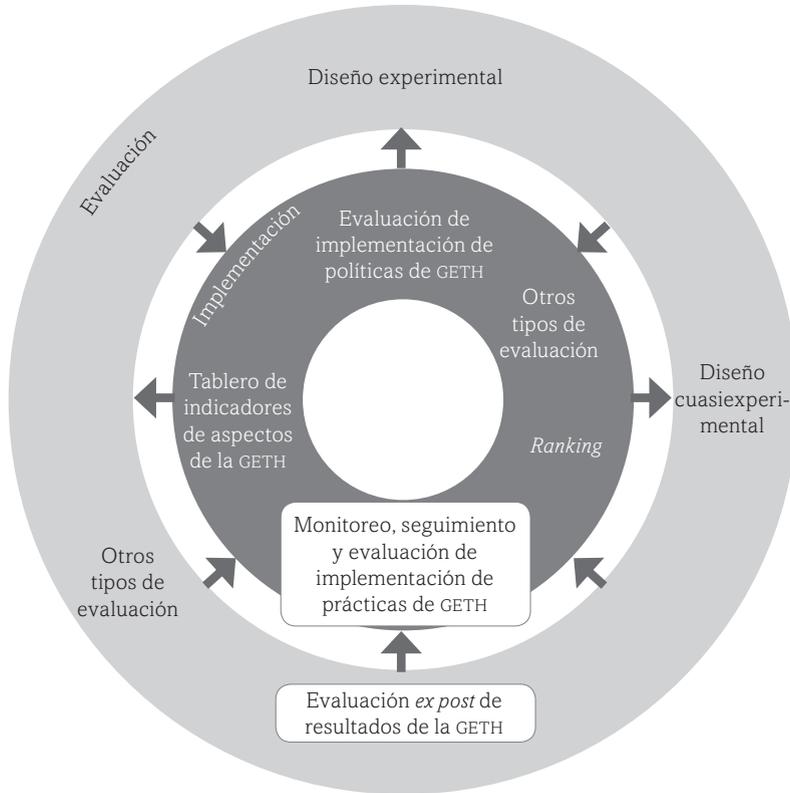
### III. Propuesta metodológica de monitoreo, seguimiento y evaluación para la gestión estratégica del talento humano

La primera sección de este capítulo construyó un estado del arte (literatura y *benchmarking* de prácticas) sobre el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de prácticas de gestión de personas en el sector público, rescatando los principales aprendizajes y lecciones para el caso colombiano. En la segunda sección se identificaron los esfuerzos y avances del Estado colombiano realizados hasta la fecha, así como las brechas en las cuales Colombia puede fortalecer su estrategia para crear un sistema de evaluación del empleo público. Es en esas brechas en las cuales se centra principalmente la propuesta de monitoreo, seguimiento y evaluación de las prácticas encaminadas a una gestión estratégica del talento humano, presentada a continuación en esta sección tercera. La figura 2 plantea un modelo que señala los momentos de esta propuesta que consisten en un primer momento de evaluación formativa: monitoreo, seguimiento y evaluación; y el segundo momento sobre evaluación acumulativa: evaluación *ex post*.

Como se puede observar en la figura, la propuesta contiene en esencia dos momentos de la política pública<sup>4</sup>. El anillo del centro, que se encuentra en azul, contiene el monitoreo, el seguimiento y la evaluación que están enfocados al momento de la implementación

4 Este consiste en una aproximación teórica que representa los pasos esenciales en una política pública basada en incluir el tema en la agenda, definir alternativas, valorar las opciones, seleccionar, implementar y evaluar.

de las prácticas de la GTH. Con esto se busca brindar conocimientos oportunos sobre los procesos manejados para poder otorgar alertas tempranas y corregir acciones para el logro de las metas propuestas a partir de unas estrategias establecidas. En este sentido, es importante mantener una mirada crítica y constante en el momento de la implementación de lo planeado para tomar decisiones oportunas y hacer ajustes y cambios a la formulación y la implementación.



**Figura 2.** Propuesta de monitoreo, seguimiento y evaluación

Fuente: elaboración de los autores

Por otro lado, el anillo exterior (gris claro) que enmarca la figura presenta el momento de evaluación *ex post* de los proyectos, programas y políticas. Este está relacionado con el momento de la evaluación de políticas públicas, una vez ya se ha cerrado la etapa de implementación, permite tener un conocimiento más profundo sobre las actividades realizadas, el logro de los objetivos y el impacto alcanzado. Así se pueden tomar decisiones informadas de expansión, réplica o cancelación de un programa o política de una manera más precisa, en otras palabras, basada en evidencia.

Es importante señalar que a pesar de la existencia de un ciclo teórico de las políticas públicas, en la realidad la literatura reciente (Jann y Wegrich, 2007, p. 43) ha cuestionado

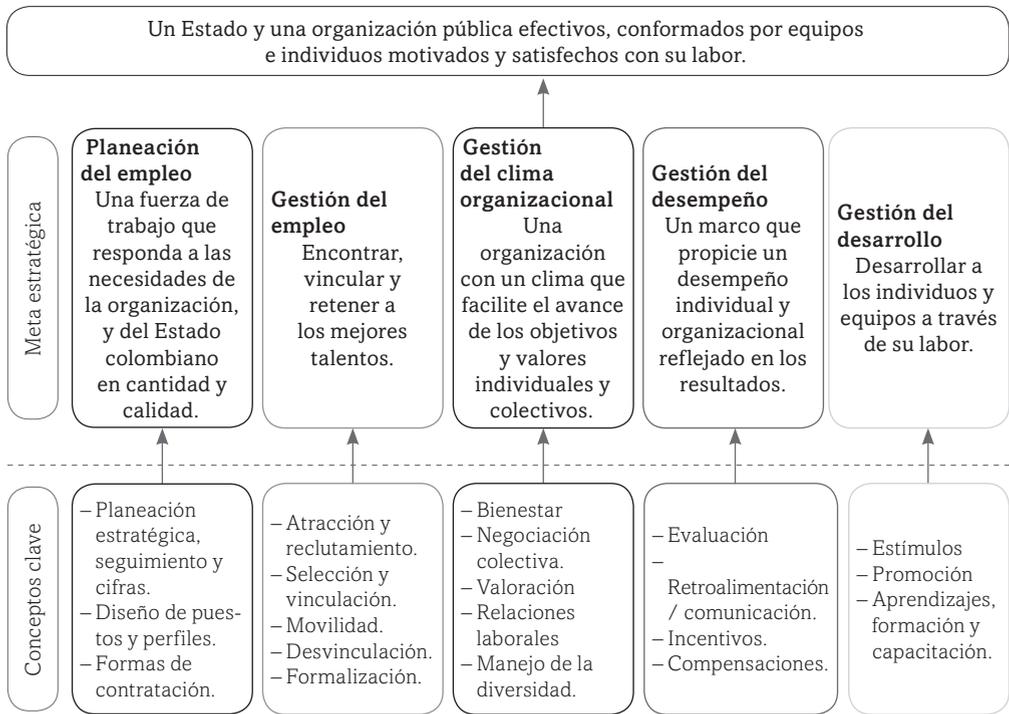
dicha aproximación, destacando cómo los momentos de la política pública no necesariamente se concatenan como etapas cronológicas en la práctica. Por esta razón, en ocasiones no es fácil realizar la diferenciación en el campo de momentos de la política pública (p. ej. formulación e implementación) o sencillamente la diferenciación no existe y se formula mientras se implementa (o viceversa) una política pública. Lo anterior se hace evidente en nuestra propuesta de monitoreo, seguimiento y evaluación al permitir que exista comunicación entre los dos procesos y la información y evaluaciones adelantadas sirvan de insumo unas de otras. Esto muestra la interrelación existente entre los momentos señalados que no deben perderse de vista para la configuración y desarrollo de la presente propuesta.

## **A. Fundamentos metodológicos para el monitoreo, seguimiento y evaluación de la gestión del talento humano en el sector público**

Como se identificó en la revisión del estado del arte de prácticas de evaluación de GTH en la sección 1, medir y evaluar permite establecer prioridades de acción para el cumplimiento de metas, pero también ayuda a la toma de decisiones informada y a la ejecución efectiva de las estrategias formuladas. Igualmente, la revisión permitió corroborar que medir y evaluar es fundamental para poder disponer de alertas tempranas y facilitar cambios en política pública que favorezcan la efectividad. Posteriormente, el inventario de prácticas desarrolladas por el sector público colombiano y su análisis de brechas frente al *benchmarking* de prácticas y de la literatura nos da un marco de actuación para establecer acciones requeridas de evaluación. A partir de esos elementos, se encuentra la base para la construcción de una metodología de monitoreo, seguimiento y evaluación. Esta sección se enfoca en brindar los pilares metodológicos para una propuesta orientada a facilitar el seguimiento y la evaluación de una eventual política que busque hacer estratégica la GTH.

### *1. Mapa estratégico para la evaluación de una política de gestión del talento humano en el sector público colombiano*

En la figura 3 se presenta el mapa estratégico de la gestión del talento humano que le brinda el marco a esta propuesta de evaluación. En este se muestra la meta del modelo antes mencionado, como resultado global del logro del conjunto de las metas estratégicas, las cuales son señaladas en el segundo nivel de la figura. En este punto, el mapa se divide en los cinco subsistemas del modelo de Sanabria *et al.* (2015), mostrando cómo cada uno aporta aspectos fundamentales para el logro de la GETH. Finalmente, por cada subsistema se explicitan los conceptos claves atados y que se encuentran en las recomendaciones de política realizadas en Sanabria *et al.* (2015) y en el capítulo 2 de este libro. Este mapa muestra los aspectos hacia los cuales se deben enfocar las acciones establecidas para consolidar una gestión estratégica de personas. En este orden de ideas, dicho mapa constituye el conjunto de metas estructurales que un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación debe tener presente para valorar el cumplimiento de los objetivos en un largo plazo.



**Figura 3.** Mapa estratégico de la gestión del talento humano

Fuente: elaboración propia

Estos aspectos clave por cada subsistema y sus acciones mencionadas en el capítulo 2 de este libro, permiten darle importancia a lo esencial para el logro de las metas estratégicas y con esto a la meta global establecida en el modelo de GETH de Sanabria *et al.* (2015). El modelo, y por consiguiente el mapa, buscan brindar en sus cinco subsistemas una mirada completa e integral desde las dimensiones macro y micro de la gestión de personas en el sector público. De forma adicional se adapta la revisión del estado del arte de la sección 1 de este capítulo al contexto y necesidades colombianas. Dentro de su conformación se introducen aspectos fundamentales para el direccionamiento a una gestión por resultados en el área de talento humano. Lo anterior da espacio a la inclusión de una propuesta de monitoreo, seguimiento y evaluación de diferentes momentos de la política de GETH, esencial para asegurar las metas propuestas.

De forma complementaria, el modelo y el mapa buscan realizar el paso de un modelo burocrático a uno que entienda la gestión del talento humano como un proceso estratégico dentro del Estado y las organizaciones públicas. Para esto, las recomendaciones y la forma en que son medidas en la propuesta de monitoreo, seguimiento y evaluación están orientadas a realizar la transición. Esto fundamenta la consistencia y la alineación de los procesos sugeridos con lo que se establece como el deber ser de la gestión de personas, como se muestra en la matriz de marco lógico.

## 2. Matriz de marco lógico de la GETH: una mirada global

A partir del modelo y el mapa estratégico de la gestión del talento humano se traza la ruta a seguir para configurar una gestión por resultados y hacer el paso de un modelo burocrático a uno de gestión estratégica. Una vez establecido ese marco general, es importante desagregarlo para tener un mayor control. De esta manera se materializa la ruta y, al mismo tiempo, se dan los parámetros generales que guíen las iniciativas pero que a su vez brinden alertas intermedias en el proceso. Lo anterior vuelve tangibles aspectos que de otra manera no sería fácil dimensionar y que podrían dificultar la implementación y evaluación de las acciones de GTH.

En tal sentido, para estructurar las acciones pertinentes con el fin de encaminar la gestión de personas a una gestión estratégica del talento humano se construye una matriz de marco lógico. Esta herramienta permite ver de forma gráfica las entradas (o insumos) requeridas para realizar las actividades necesarias que llevan a salidas y resultados. Su base conceptual principal es la teoría del cambio que indica cómo se espera que una intervención o un conjunto de ellas lleven a unos resultados esperados (Morra-Imas y Rist, 2009). Esta conceptualización de la ruta permite clarificar y priorizar opciones de medición para establecer, visualizar y entender cómo los diversos esfuerzos se unen para lograr el objetivo propuesto (Kellogg Foundation, 2004). Además, ayuda a identificar los puntos de chequeo permanentes en aspectos claves para el logro del objetivo planteado. De forma adicional, facilita el desarrollo de indicadores y detecta necesidades de información de forma concisa y asegurando que se está preguntado lo que se requiere. Todo lo anterior brinda el marco necesario para poder guiar la valoración en los momentos de implementación y evaluación de la política escogida. Esto brinda consistencia, coherencia y fundamentos a los procesos incluidos en esta propuesta de monitoreo, seguimiento y evaluación.

## 3. Aplicación de la matriz del marco lógico al caso colombiano

En el caso de la gestión del talento humano, la metodología del marco lógico es aplicable a los esfuerzos orientados para implementar un modelo estratégico en el sector público de Colombia. A partir del modelo y del plan que este establece se puede definir esa ruta a seguir y los componentes que la conforman. La matriz de marco lógico de la gestión estratégica del talento humano aplicado al caso colombiano (figura 4), es la unión de diferentes aspectos previamente mencionados pero que al sintetizarlos de esta manera permiten establecer puntos claves en la evaluación.

*Insumos:* los insumos comprenden todas las entradas y recursos necesarios para el desarrollo adecuado del programa o política a seguir (Gertler *et al.*, 2011 y Kellogg Foundation, 2004). En este contexto, estos parten del arreglo institucional y los recursos con los que cuenta el Estado colombiano. Adicional a lo anterior, los recursos físicos y tecnológicos para las entidades de nivel formulador e implementador son indispensables para el logro de conectividad, comunicación constante y el manejo de sistemas de información. Finalmente, los insumos anteriormente establecidos no son suficientes si no se logra establecer niveles de cooperación entre las entidades formuladoras e implementadoras. El conjunto de estos insumos brinda las herramientas necesarias para el cumplimiento del fin último

de la GETH que es contar con un Estado y una organización pública efectivos, conformados por equipos e individuos motivados y satisfechos con su labor (Sanabria *et al.*, 2015).

*Actividades:* las actividades corresponden a lo que se hace con los recursos otorgados que, de forma intencional, buscan realizar cambios y lograr los objetivos propuestos (Gertler *et al.*, 2011 y Kellogg Foundation, 2004). Las entradas deben focalizarse y maximizarse en el desarrollo de las actividades planteadas. Es en estas donde se hace el cambio y se implementan las acciones que están orientadas a realizar esa modificación que se quiere alcanzar. Estas actividades responden a las recomendaciones realizadas por Sanabria *et al.* (2015) sobre los aspectos claves identificados anteriormente en el mapa estratégico por cada subsistema. Con esos conceptos y puntos esenciales se encaminan los esfuerzos al logro de una GETH. Para ampliar las alternativas propuestas y la orientación de implementación de estas por cada uno de los subsistemas, es posible remitirse al capítulo 7 de este libro Lineamientos generales para la implementación de un modelo de gestión estratégica del talento humano en el sector público colombiano.

*Productos:* los productos son los resultados directos y tangibles obtenidos de las actividades enmarcadas en la política o programa (Gertler *et al.*, 2011 y Kellogg Foundation, 2004). Estos recogen los atributos del modelo de gestión estratégica del talento humano desarrollado por Mesch, Perry y Wise en 1995, más cuatro adicionales que responden a la orientación de las recomendaciones realizadas por Sanabria *et al.* (2015). Este modelo, marco teórico del modelo propuesto por Sanabria *et al.*, define a la GETH como ese “proceso de vincular la función del recurso humano con los objetivos estratégicos organizacionales, con el fin último de mejorar el desempeño” (2015, p. 9). Este objetivo del modelo brinda una línea que articula los resultados con las actividades y los resultados deseados en el mediano y largo plazo.

*Resultados (mediano y largo plazo):* los resultados de mediano y largo plazo, o los impactos de las actividades propuestas, comprenden esos cambios que se quieren adelantar, aquellas metas a las que se les apuesta y que son la razón de ser de los recursos y esfuerzos aplicados para implementar el programa o política. En este caso, los resultados a mediano y largo plazo son los grandes cambios a los que se les apuesta con el manejo de las diversas estrategias mencionadas y que están enmarcados dentro del modelo de Sanabria *et al.* (2015). Estas metas normalmente son complejas y reaccionan a diversas dinámicas pero estrategias bien encaminadas e implementadas pueden llegar a tener un efecto sobre estas. Los resultados presentados en esta matriz corresponden al mapa estratégico establecido y el modelo de Sanabria *et al.* (2015) de la gestión estratégica del talento humano. Son esos cambios estructurales y permanentes necesarios conjuntamente para tener un “Estado y una organización pública efectivos, conformados por equipos e individuos motivados y satisfechos en su labor” (2015, p. 25).

En conclusión, es posible ver en esta sección cómo la matriz del marco lógico y el mapa estratégico planteado brindan una ruta de navegación para el direccionamiento de las actividades y a la vez se convierten en una guía para los procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación. Contar con un esquema claro y bien determinado permite que el desarrollo de los indicadores pertinentes y las metodologías sea más natural. Delimitar el alcance permite reducir la incertidumbre y con esto actuar de forma más armónica y eficiente en la búsqueda de esa gestión estratégica de los servidores. En este orden de

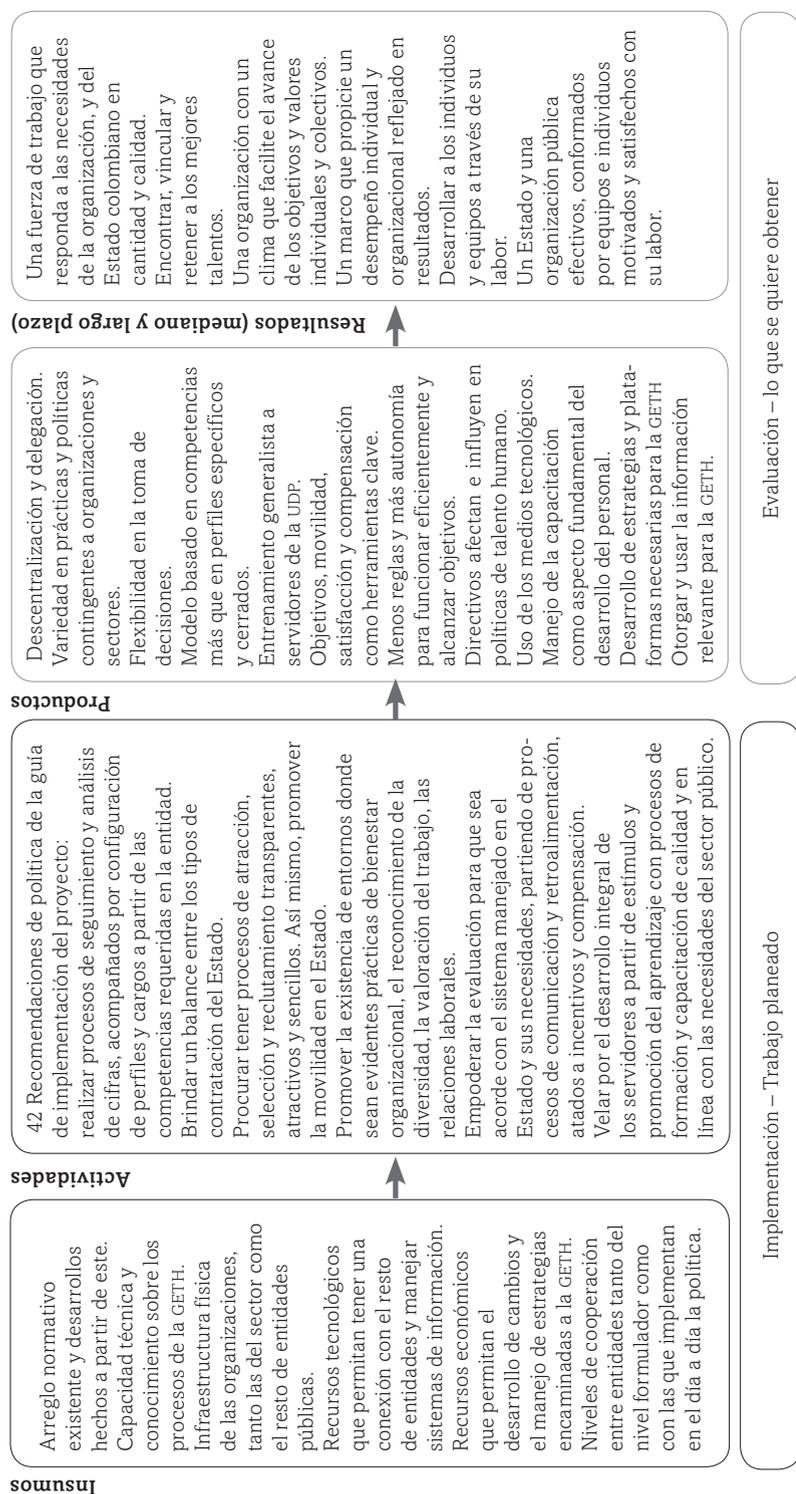


Figura 4. Matriz de marco lógico de la GETH<sup>5 6</sup>

Fuente: construcción de los autores a partir de Gertler *et al.* (2011); Mesch, Perry y Wise (1995); Sanabria *et al.* (2015) y Kellogg Foundation (2004)

- 5 Las actividades corresponden a las 42 recomendaciones realizadas y desarrolladas en Sanabria *et al.* (2015) listadas en el capítulo 2 de este libro.
- 6 Los productos comprenden los ocho atributos del modelo de gestión estratégica de Mersch, Perry y Wise (1995). Además, se añaden cuatro atributos adicionales que se relacionan con los productos esperados del modelo.

ideas, a continuación se desarrolla la propuesta de valoración partiendo de dos momentos fundamentales: (1) el monitoreo, seguimiento y evaluación durante la implementación y (2) la evaluación *ex post*.

## **B. Propuesta de monitoreo, seguimiento y evaluación de implementación para la gestión estratégica del talento humano (GETH)**

Una vez desarrolladas las bases que enmarcan la evaluación, esta sección contiene los fundamentos metodológicos para el monitoreo, seguimiento y evaluación de implementación para la GETH. Se desarrollan los referentes para abordar su aplicación a través del tablero de indicadores de gestión estratégica del talento humano y finalmente profundizar sobre uno de los usos de este, a través de la medición del *ranking* del desempeño de las entidades públicas sobre la GETH. Tal y como lo muestra la figura 2 estos aspectos corresponden al momento de implementación de la política pública. En este sentido se encuentran identificados en el anillo central de la figura.

### *1. Fundamentos metodológicos*

El momento de la implementación traerá el reto de llevar a la práctica los lineamientos y recomendaciones propuestos por Sanabria *et al.* (2015) para generar una política que le dé un rol estratégico a la gestión del talento humano en las organizaciones públicas. Para superar dicho reto en la implementación, el monitoreo y seguimiento oportuno es de vital importancia para establecer cómo se están desarrollando las actividades y procesos buscando su sincronía o cambio en la política pública. Finalmente, la implementación permite descifrar la caja negra existente entre la planeación y formulación de una política o programa y sus resultados obtenidos. En este orden de ideas, las evaluaciones de implementación se enfocan en todos los componentes de la ejecución y la calidad en cómo se manejan los recursos; parte de su potencial radica en que permiten identificar alertas tempranas que dan soporte para tomar correctivos oportunamente, ajustar los rumbos para encaminarse nuevamente en el logro de los resultados esperados.

La evaluación de implementación y los focos en los cuales se debe centrar el monitoreo y seguimiento, permiten tener conocimiento sobre los aspectos controlables de los programas que se estructuran para la puesta en marcha de una GETH (insumos y actividades). De esta manera se mantiene un control adecuado y oportuno en la ejecución buscando permanentemente el logro de los objetivos inicialmente propuestos, es decir, con una orientación a resultados. En una propuesta sistémica y matricial como la que se necesita para tener una GETH, es indispensable tener este tipo de mirada. Especialmente porque se cuenta con diferentes niveles de implementación y la complejidad de las interrelaciones puede jugar en contra. Para profundizar sobre los lineamientos para el proceso de implementación se sugiere consultar el capítulo 7 de este libro.

## 2. Lineamientos para la aplicación del monitoreo, seguimiento y evaluación de implementación de prácticas de gestión del talento humano

Una vez precisados los fundamentos metodológicos desarrollados, en la presente subsección se brindan lineamientos generales para pasar a su aplicación a partir de una herramienta como el tablero de indicadores que facilita el monitoreo, seguimiento y evaluación de implementación.

### a. TABLERO DE INDICADORES DE LA GETH

Para poder ver la gestión del talento humano como un todo a pesar de sus diversas dimensiones es necesario adoptar una herramienta como el tablero de indicadores o *balanced scorecard* (BSC) en inglés. Esta herramienta surge de la necesidad de trascender de la medición a la gestión y direccionamiento de las firmas hacia los objetivos planteados de una forma integral y consistente (Nair, 2004). Es a su vez un enlace entre la planeación, los valores y el propósito con la consecución de los resultados y metas establecidos por las organizaciones (Nair, 2004). A partir de esto se puede inferir que la combinación de información de diferentes frentes del accionar ayuda a encaminar las acciones de forma más acertada.

A partir de lo anterior se desarrollan cuatro niveles de indicadores. Dentro de estos se encuentran los de actividades (139 indicadores señalados entre paréntesis en la figura 5), producto (17 indicadores en color negro en la figura 5) y resultado (5 indicadores de mediano plazo y 2 de largo plazo en gris claro y gris medio respectivamente en la figura 5). Cabe resaltar que en los indicadores, se incluyen dentro del tablero los resultados del *ranking* (véase más adelante), que se desarrolla en la siguiente subsección, como uno de los usos posibles de este. La conformación del tablero de indicadores permite monitorear y hacer seguimiento a la cadena de implementación de las actividades que llevan a resultados de producto y estos a su vez de impacto en GETH.

### b. RANKING PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO

Un *ranking* puede llegar a ser considerado como una forma de evaluación que puede llegar a discriminar jerárquicamente los objetos estudiados, con el fin de orientar la toma de decisiones y acciones de mejora consecuentes, respecto al resultado de la clasificación. Es decir, es un sistema en donde *a priori* se define qué se va a evaluar y cómo se va a medir, con el supuesto de que de antemano se conocen los aspectos que sirven de referencia a su aplicación. En este orden de ideas permite comparar datos de diferentes aspectos sobre la base de un sistema preordenado de índices, reflejando el desempeño de cada entidad frente a sus pares en términos de GTH. El propósito principal de la aplicación de un *ranking* es poder valorar y dimensionar de manera relativa, la realidad del objeto estudiado, evidenciando tanto los puntos de mejora por parte de las entidades, como aquellos que se destacan y a su vez, permite identificar las mejores prácticas, en este caso la gestión de personas en las organizaciones públicas.

Tablero de indicadores		
Cal.	Estado	Estado
<p><b>0 General</b></p> <p>0.1 Índice de desarrollo del servicio civil (5)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Subíndice de mérito</li> <li>2. Subíndice de consistencia estructural</li> <li>3. Subíndice de eficiencia/optimización de Recursos</li> <li>4. Subíndice de capacidad Funcional</li> <li>5. Subíndice de capacidad integradora</li> </ol> <p>0.2 Un Estado y una organización pública efectivos, conformados por equipos e individuos motivados y satisfechos con su labor (5).</p>	<p>1. Planeación del empleo - Una fuerza de trabajo que responda a las necesidades de la organización, y del Estado colombiano en cantidad y calidad</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1 Desarrollo de estrategias y plataformas necesarias para la GETH (4).</li> <li>1.2 Descentralización y delegación (5).</li> <li>1.3 Directivos afectan e influyen en políticas de talento humano (6).</li> <li>1.4 Entrenamiento generalista a servidores de la UDP (6).</li> <li>1.5 Flexibilidad en la toma de decisiones (1).</li> <li>1.6 Manejo de la capacitación como aspecto fundamental del desarrollo del personal (1).</li> <li>1.7 Modelo basado en competencias más que en perfiles específicos y cerrados (4).</li> <li>1.8 Objetivos, movilidad, satisfacción y compensación como herramientas clave (4).</li> <li>1.9 Otorgar y usar la información relevante para la GETH (2).</li> <li>1.10 Uso de los medios tecnológicos (2).</li> <li>1.11 Variedad en prácticas y políticas contingentes a organizaciones y sectores (7).</li> </ol>	Cal.
<p><b>2 Gestión del empleo - Encontrar, vincular y retener a los mejores talentos</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1 Desarrollo de estrategias y plataformas necesarias para la GETH (7).</li> <li>2.2 Descentralización y delegación (9).</li> <li>2.3 Flexibilidad en la toma de decisiones (3).</li> <li>2.4 Menos reglas y más autonomía para funcionar eficientemente y alcanzar objetivos (6).</li> <li>2.5 Objetivos, movilidad, satisfacción y compensación como herramientas clave (7).</li> <li>2.6 Otorgar y usar la información relevante para la GETH (1).</li> <li>2.7 Uso de los medios tecnológicos (2).</li> <li>2.8 Variedad en prácticas y políticas contingentes a organizaciones y sectores (5).</li> </ol>	<p>3. Gestión del clima organizacional - Una organización con un clima que facilite el avance de los objetivos y valores individuales y colectivos</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3.1 Desarrollo de estrategias y plataformas necesarias para la GETH (6).</li> <li>3.2 Descentralización y delegación (2).</li> <li>3.3 Flexibilidad en la toma de decisiones (4).</li> <li>3.4 Menos reglas y más autonomía para funcionar eficientemente y alcanzar objetivos (1).</li> <li>3.5 Objetivos, movilidad, satisfacción y compensación como herramientas clave (13).</li> <li>3.6 Otorgar y usar la información relevante para la GETH (7).</li> <li>3.7 Variedad en prácticas y políticas contingentes a organizaciones y sectores (10)</li> </ol>	Cal.
Estado	Estado	Estado

Tablero de indicadores		
Cal.	Estado	Cal.
4. Gestión del desempeño - Un marco que propicie un desempeño individual y organizacional reflejado en resultados	5. Gestión del desarrollo- Desarrollar a los individuos y equipos a través de su labor	Estado
4.1 Desarrollo de estrategias y plataformas necesarias para la GETH (11).	5.1 Desarrollo de estrategias y plataformas necesarias para la GETH (3).	Cal.
4.2 Descentralización y delegación (1).	5.2 Directivos afectan e influyen en políticas de talento humano (2).	Estado
4.3 Directivos afectan e influyen en políticas de talento humano (1).	5.3 Flexibilidad en la toma de decisiones (3).	Cal.
4.4 Entrenamiento generalista a servidores de la UDP (11).	5.4 Manejo de la capacitación como aspecto fundamental del desarrollo del personal (7).	Estado
4.5 Flexibilidad en la toma de decisiones (1).	5.5 Modelo basado en competencias más que en perfiles específicos y cerrados (2).	Cal.
4.6 Manejo de la Capacitación como aspecto fundamental del desarrollo del personal (8).	5.6 Objetivos, movilidad, satisfacción y compensación como herramientas clave (8).	Estado
4.7 Menos reglas y más autonomía para funcionar eficientemente y alcanzar objetivos (1).	5.7 Otorgar y usar la información relevante para la GETH (2).	Cal.
4.8 Modelo basado en competencias más que en perfiles específicos y cerrados (1).	5.8 Uso de los medios tecnológicos (1).	Estado
4.9 Objetivos, movilidad, satisfacción y compensación como herramientas clave (16).	5.9 Variedad en prácticas y políticas contingentes a organizaciones y sectores (1).	Cal.
4.10 Otorgar y usar la información relevante para la GETH (4).		Estado
4.11 Uso de los medios tecnológicos (1).		Cal.
4.12 Variedad en prácticas y políticas contingentes a organizaciones y sectores (2).		Estado

Leyenda:

En **negro**: indicadores de segundo nivel de medición - producto.

En **gris medio**: indicadores de cuarto nivel de implementación.

En **gris claro**: indicadores de tercer nivel de medición - resultados.

(#): número de indicadores de actividad relacionados.

Cal.: logro de la meta.

Figura 5. Tablero de indicadores de la GETH

Fuente: elaboración propia

Teniendo clara la utilidad del *ranking*<sup>7</sup>, en la siguiente figura 6 se presenta la metodología que orienta su construcción.

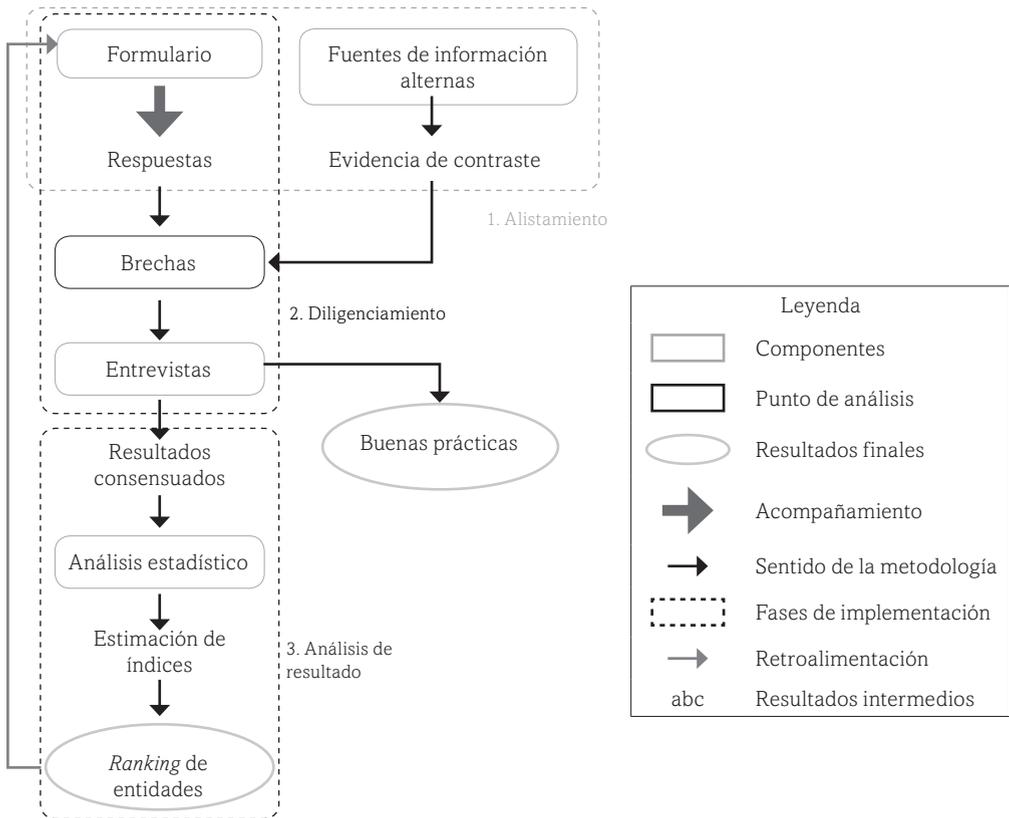


Figura 6. Metodología de implementación del *ranking*

Fuente: elaboración propia

En este sentido, la idea es primero consolidar el formulario y definir las fuentes de información alternas, lo que sucede durante la fase de alistamiento. Con el acompañamiento de los formuladores de política, el formulario es diligenciado por las entidades participantes otorgando las valoraciones que son estudiadas frente a la evidencia de contraste que arrojan las fuentes de información alternas. Estos dos tipos de fuentes de información, sirven como insumo al formulador de política al momento de contrastar la información que estas arrojan y evidenciar brechas, lo anterior transcurre en la fase de diligenciamiento. Estos distanciamientos entre los dos tipos de fuentes de información, constituyen un punto de análisis que se expone durante la entrevista para así discutirlo entre formuladores de política y ejecutores con el fin de llegar a resultados consensuados que reflejen la realidad de la entidad participante. La entrevista permite además tener

7 Para profundizar en los aspectos metodológicos y de construcción del *ranking*, se sugiere remitirse al Documento de trabajo 27 de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes, Sanabria *et al.* (2016).

un primer resultado final al otorgar un espacio para recoger las buenas prácticas de las entidades que pueden ser explicativos de los posibles resultados destacados.

Utilizando estos resultados consensuados del diligenciamiento del formulario, se pasa a la última fase de implementación (análisis de resultados). En esta se realiza el análisis estadístico, calculando los índices de calidad del servicio civil de cada entidad participante y el índice agregado de desarrollo del servicio civil. Con estos se construye el *ranking* de entidades y se provee una caracterización relativa de las organizaciones estudiadas con el fin de evidenciar elementos de mejora. Lo anterior permite direccionar las diferentes políticas y estrategias para potenciar tanto los logros, como superar las debilidades, propósitos clave de una evaluación de esta naturaleza.

Las afirmaciones del *ranking* describen prácticas estratégicas de la GTH y se organizan en los cinco índices de calidad del servicio civil (Cortázar Velarde, Lafuente y Sanguinés, 2014) los cuales conforman el formulario de valoración de la GTH y la base de valoración del *ranking*. Los índices son definidos a partir de la propuesta metodológica de Longo (2002) y recogen los aspectos clave de la valoración de prácticas de GTH según la metodología del BID como se muestra en la tabla 5.

**Tabla 5.** Resumen de los índices y afirmaciones del formulario

Índice	Descripción	Número de afirmaciones
Mérito	Vinculación de funcionarios por criterios de idoneidad.	7
Consistencia estructural	Alineación entre los servidores y los objetivos de la entidad.	8
Eficiencia/optimización de recursos	Optimización de la planta de personal.	6
Capacidad funcional	Insumos clave para el desarrollo de las actividades de los servidores.	13
Capacidad integradora	Clima organizacional.	4

Fuente: elaboración propia

A partir de este proceso y con los índices señalados, el *ranking* se convierte en una herramienta dentro del tablero de indicadores. Esta permite hacer comparaciones en el tiempo y entre las entidades lo que brinda insumos para poder tomar decisiones y detectar las falencias o aciertos obtenidos. Es por estos motivos, que aplicar un *ranking* interno le permite al país avanzar en las mediciones internacionales que se hacen en los temas de GTH y generar evidencia interna acerca del avance a nivel sectorial, regional y organizacional.

### C. Evaluación *ex post* para la gestión estratégica del talento humano

En la sección anterior fue desarrollada una propuesta para realizar monitoreo, seguimiento y evaluación de implementación de las iniciativas realizadas para la gestión del talento humano. A continuación se complementa la propuesta de medición con una mirada posterior del proceso. Se conecta constantemente con el resto de mediciones especialmente sirviendo estas últimas de insumo y complemento para las evaluaciones *ex post*. Esta

sección inicia con los fundamentos metodológicos, continuando con el desarrollo de los lineamientos necesarios para su aplicación. Se cierra con la presentación de las propuestas de evaluación de cada una de las recomendaciones realizadas por Sanabria *et al.* (2015) y cuyos lineamientos se desarrollan la guía de implementación del proyecto y se resumen en el capítulo 7 de este libro.

### *1. Fundamentos metodológicos para la realización de la evaluación ex post de prácticas de gestión del talento humano en el sector público*

Dentro de la evolución de las políticas públicas, el momento final señalado en este modelo conceptual es la evaluación del impacto de las acciones de política. Los resultados e información que provengan de esta brindan los insumos para revisar la política y reiniciar, o dado el caso cancelar, el proceso. De esta manera, se reconoce la importancia de la evaluación para identificar los logros obtenidos una vez ya ha sido implementada la iniciativa de política, pero también poder conocer el efecto que tuvo sobre las metas propuestas. Este tipo de evaluación permite hacer un balance *a posteriori* sobre el logro de lo propuesto inicialmente. En este sentido, este modo de evaluación es la mejor forma de establecer una medida de efectividad.

Las evaluaciones *ex post* pueden ser divididas en dos clases: las evaluaciones que revisan el cumplimiento de productos y resultados y las que se enfocan en el impacto. Las primeras se encuentran más cercanas a las evaluaciones de implementación pero se centran, como su nombre lo señala, en los productos y resultados finales de la medida. Con estas se busca conocer si finalmente se logra lo esperado, la calidad de los logros pero sin incluir aspectos de causalidad<sup>8</sup>. Por otro lado, se encuentra la evaluación de resultados, la cual va un paso más allá de las evaluaciones mencionadas. Esta se enfoca en los beneficios o cambios que se dan en la población objetivo debido a la intervención realizada. En conjunto, ambas evaluaciones permiten conocer después si los programas cumplieron con lo propuesto y la incidencia de estos en los fines últimos de la política pública.

En conclusión, la evaluación posterior a la implementación permite conocer sobre los aspectos que no son controlables completamente por los programas e iniciativas de la GETH. La entrega y calidad de los bienes y servicios suministrados, los cambios en las condiciones de la población objetivo y la causalidad de las acciones hacia los logros son fundamentales para conocer el alcance final de los esfuerzos y garantizar la orientación a los resultados. Este tipo de miradas es importante tenerlas en cuenta complementadas con una estrategia de monitoreo, seguimiento y evaluación de la GETH, ya que permite conocer de forma definitiva si las metas planteadas fueron logradas de la manera esperada en un conjunto de recomendaciones de diferentes niveles y complejidad.

### *2. Lineamientos para la aplicación de la evaluación ex post de prácticas de gestión del talento humano*

Para evaluar los últimos dos componentes de la matriz de marco lógico descrita anteriormente (productos y resultados), se realizan mediciones de producto, resultado e impacto.

8 Relación directa de causa-efecto entre las acciones implementadas y los resultados finales obtenidos.

Esta evaluación busca ver si realmente las acciones propuestas brindaron los bienes y servicios propuestos, llevaron a cambios y si son atribuibles a estas. Por lo anterior, se contemplan esos aspectos que no pueden ser controlados y que en esencia son de naturaleza compleja al ser afectados por diversas variables pero que permiten tener una mirada a partir de la eficiencia y la eficacia.

Para el caso específico de la GETH, las metas clave para medir el impacto son las contenidas en el modelo de Mesch, Perry y Wise (1995) y en el modelo de Sanabria *et al.* (2015). Estas brindan señales estructurales sobre cómo se está gestionando el talento humano en las entidades, cuáles son las dinámicas manejadas y qué principios predominan. De esta forma se puede observar si las actividades realizadas a partir de los insumos tienen efecto sobre estas características o no.

En resumen, es fundamental realizar este tipo de evaluaciones, no solo porque legitiman las acciones realizadas sino porque permiten identificar los aspectos que tienen mayor efecto en los resultados esperados y hacia dónde se pueden enfocar los recursos. Por esta razón y por las necesidades técnicas de las metodologías de evaluación de impacto, la evaluación debe estar planeada desde la formulación de política pública. De esta manera se garantiza que se cumpla con los criterios necesarios pero también que se mida lo que originalmente se quería valorar.

#### a. Propuesta de evaluación *ex post* para las recomendaciones de GETH

Hasta el momento se ha desarrollado la importancia y el papel de la evaluación *ex post* en la propuesta de monitoreo, seguimiento y evaluación para la GETH. A partir de esto es necesario establecer qué metodologías son apropiadas para cada tipo de actividad realizada para la consecución de ese modelo estratégico de la gestión del talento humano. En la tabla 6 se presenta una síntesis sobre los aspectos metodológicos relevantes de los diferentes tipos de evaluación que aplican a las recomendaciones realizadas por Sanabria *et al.* (2015) listadas en el capítulo 2 y desarrolladas en su implementación en el capítulo 7 de este libro. Cada una de estas metodologías presenta una específica por lo que tienen fortalezas y debilidades que deben ser contempladas a la hora de escoger la evaluación correcta para cada caso.

En este sentido, dentro del marco del proyecto de investigación en el cual se encuentra este documento se realizó una propuesta detallada sobre cómo evaluar la gestión estratégica del talento humano. En Sanabria *et al.* (2016) se desarrolla para cada una de las recomendaciones realizadas para la conformación de la GETH, una evaluación *ex post* de acuerdo con su alcance, su forma de implementación y las metodologías antes expuestas. Lo anterior brinda un panorama sobre las opciones existentes para iniciar el proceso de evaluación y tener un control sobre los bienes y servicios entregados, los cambios logrados y la causalidad de estos.

En conclusión, la implementación de una metodología de monitoreo, seguimiento y evaluación de la política de gestión del talento humano permite obtener información constante y pertinente sobre el estado del asunto en las organizaciones públicas y da líneas sobre los procesos de implementación y su efectividad posterior. Da cuenta sobre los diferentes momentos de ejecución de la política y la disponibilidad de recursos necesarios para su correcto funcionamiento. Aún más, esta metodología brinda insumos para

la toma de decisiones y facilita la rendición de cuentas, los esquemas de gobierno abierto y la transparencia y la participación cada vez más se hacen presentes en las prácticas de gestión pública.

Tabla 6. Resumen de la metodología de las evaluaciones *ex post*

	Tipo	Descripción	Fortalezas y debilidades
Monitoreo, seguimiento y evaluación de impacto	Evaluación de procesos	Análisis de las actividades necesarias para la creación de un producto dado, mediante la recolección de indicadores de gestión. Esta evaluación, por consiguiente, se enfoca en las actividades del programa y su enlace.	Permite hacer seguimiento y retroalimentación a la implementación de los programas en el transcurso de su ejecución. Sin embargo, no provee información sobre los productos de las intervenciones ni sus efectos.
	Evaluación ejecutiva	Evaluación integral de la gestión del programa. Este tipo de evaluación vincula explícitamente los objetivos <i>a priori</i> con un análisis de eficiencia de los procesos y productos y las percepciones de satisfacción de los beneficiarios.	Permite una visión integrada de la gestión del programa y de su efectividad a través de la satisfacción de los beneficiarios, lo que permite identificar áreas de mejora en la implementación del programa. Sin embargo, no permite conocer los efectos asociados únicamente al programa.
Evaluación <i>ex post</i>	Evaluación de productos	Evaluación de la entrega de los productos del programa en función de los insumos asignados, independientemente de su efectividad. Parte de esta evaluación es el análisis de costo-eficiencia, entendido como el logro de los objetivos propuestos al menor costo posible.	Permite un estudio claro sobre los productos del programa, sus resultados esperados y su eficiencia. Sin embargo, no permite inferencia sobre la efectividad del programa.
	Evaluación de resultados	Análisis de la evolución en el tiempo de los comportamientos o actitudes a intervenir de la población objetivo. Para realizar esta evaluación debe contarse con una línea de base previa al programa y una medición posterior, con el fin de realizar la comparación relevante.	Permite una primera aproximación a la evolución de la población objetivo, mejorando el diseño del programa y sugiriendo metas realistas. Sin embargo, no es posible atribuir los cambios a efectos del programa.
	Cuantitativa experimental Experimental	Técnica de evaluación de impacto que requiere una asignación aleatoria del programa a grupos de tratamiento y control. La asignación aleatoria controla los efectos de cualquier característica preexistente de los individuos, permitiendo estimar el impacto atribuible únicamente al programa.	Permite estimar los efectos únicamente atribuibles al programa sobre la población objetivo. Sin embargo, la asignación aleatoria presenta problemas logísticos y éticos.

	Tipo	Descripción	Fortalezas y debilidades	
Evaluación <i>ex post</i>	Cuantitativa - No experimental	Diferencias en diferencias	Técnica de evaluación de impacto que permite simplificar los retos de la asignación aleatoria. Mediante la medición anterior y posterior al programa de la variable objetivo, es posible controlar por factores no observados. Esta medición corrige el efecto de cualquier diferencia sistemática entre los grupos de tratamiento y control, lo que permite estimar el impacto del programa.	Permite estimar los efectos del programa de forma exacta y minimizando los retos de la asignación aleatoria. Sin embargo, requiere que las tendencias en el tiempo de la variable objetivo para los grupos de tratamiento y control sean iguales (supuesto de tendencias paralelas).
		Variables instrumentales	Técnica de evaluación de impacto que no requiere ninguna asignación especial del programa, sino que permite que esta dependa de las decisiones o características de los individuos. Requiere la selección de una variable instrumental, que se relacione con la participación en el programa pero sea independiente de las demás características de los individuos.	Permite estimar de forma adecuada los efectos del programa. Sin embargo, la selección de la variable instrumental presenta retos, en cuanto requiere un sustento teórico adecuado.
		<i>Propensity score matching</i>	Técnica de evaluación de impacto que utiliza los determinantes de la participación en el programa de los individuos como base de la estimación. El impacto del programa se determina a partir de la diferencia en resultados entre individuos participantes y no participantes pero con igual probabilidad de participación.	Estimador flexible y práctico para un amplio rango de programas. Sin embargo, requiere una elección acertada de los determinantes de la participación a tener en cuenta.
		Regresión discontinua	Técnica de evaluación de impacto que aprovecha la existencia de un punto de corte en varios programas, basado en características de los individuos, que determina su participación. El impacto del programa se estima a partir de la comparación entre individuos tratados y no tratados alrededor del punto de corte.	Permite estimar adecuadamente el impacto de programas que incorporan puntos de corte en su diseño. Sin embargo, este estimador solo es válido para individuos cercanos al punto de corte.

Fuente: elaboración de los autores a partir de la revisión de literatura

A pesar de sus beneficios evidentes no se debe dejar a un lado la complejidad y los requerimientos técnicos necesarios para el desarrollo de una evaluación válida y efectiva. El sector público, sus objetivos y diferentes niveles de acción hacen que este sea un sistema complejo de medir, especialmente con objetivos múltiples y móviles como los relacionados con la gestión de personas en las organizaciones públicas. De forma adicional, su accionar, muchas veces simbólico, reta la gestión orientada a los resultados por la dificultad para identificarlos y seguirlos. Habiendo dicho eso, es evidente que si se quiere pasar de un modelo burocrático de gestión de personas a uno estratégico, la medición es un requisito no solo suficiente, sino necesario, para el logro exitoso de ese proceso de cambio organizacional.

## Bibliografía

- ARIELY, G. (2013). Public Administration and Citizen Satisfaction with Democracy: Cross-National Evidence. *International Review of Administrative Sciences*, 79(4), 747-766.
- AUSTRALIAN CAPITAL TERRITORY (ACT) GOVERNMENT. (2010). *Evaluation Policy and Guidelines*. Canberra: Policy Division, ACT Chief Minister's Department.
- AUSTRALIAN PUBLIC SERVICE COMMISSION. (2014). State of the Service Report State of the Service Series 2013-14. Recuperado de [http://www.apsc.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0003/64362/SoSR-2013-14-web.pdf](http://www.apsc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0003/64362/SoSR-2013-14-web.pdf).
- AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL (Servir). (s. f.). *Servir*. Recuperado de <http://servir.azurewebsites.net/plan-de-desarrollo-de-las-personas/preguntas-frecuentes/>.
- BAEKGAARD M., BAETHGE, C., BLOM-HANSEN, J., DUNLOP, C., ESTEVE, M., JAKOBSEN, M., KISIDA, B., MARVEL, J., MOSELEY, A., SERRITZLEW, S., STEWART, P., THOMSEN, M. y WOLF, P. (2015). Conducting Experiments in Public Management Research: A Practical Guide. *International Public Management Journal*, 18(2), 323-342.
- BERNAL, R. y PEÑA, X. (2011). *Guía práctica para la evaluación de impacto*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.
- BLOM-HANSEN J., MORTON, R. y SERRITZLEW, S. (2015). Experiments in Public Management Research. *International Public Management Journal*, 18(2), 151-170.
- BULECA, J. y MURA, L. (2014). Quantification of the Efficiency of Public Administration by Data Envelopment Analysis. *Procedia Economics and Finance*, 15, 162-168. DOI:10.1016/S2212-5671(14)00469-9.
- CABINET OFFICE. (2015). Civil Service Benchmark Scores. Recuperado de [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/477335/csps2015\\_benchmark\\_report.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/477335/csps2015_benchmark_report.pdf).
- CAIDEN, G. y CAIDEN, N. (1998). Approaches and Guidelines for Monitoring, Measuring and Evaluating Performance in Public Sector Programs. *Korean Review of Public Administration*, 3(2), 7-42.
- CIVIL SERVICE COLLEGE. (2011). Whole-of-Government Performance Management - A Singapore Experience. Recuperado de [https://wpqr4.adb.org/LotusQuickr/cop-mfdr/PageLibrary482571AE005630C2.nsf/0/8BF95AC79CA32086482579210024027B/\\$file/8\\_Whole\\_of\\_Government\\_Approach\\_by\\_Winston\\_Tan.pdf](https://wpqr4.adb.org/LotusQuickr/cop-mfdr/PageLibrary482571AE005630C2.nsf/0/8BF95AC79CA32086482579210024027B/$file/8_Whole_of_Government_Approach_by_Winston_Tan.pdf).
- COGLIANESE, C. (2009). The Transparency President? The Obama Administration and Open Government. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institution*, 22(4), 529-544.
- CORTÁZAR VELARDE, J. C., LAFUENTE, M. y SANGUINÉS, M. (eds.). (2014). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)* (pp. 145-168). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- DAVIES, P. (2008). *Using Monitoring and Evaluation to Improve Public Policy*. Recuperado de <http://the-sra.org.uk/files-presentations/davies.pdf>.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (DAFP). (2014). *Manual técnico del modelo estándar de control interno para el Estado colombiano*. Bogotá: DAFP.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (2010). *Quince años del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados - Sinergia: una mirada desde las evaluaciones de política pública más relevantes*. Bogotá: DNP.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (2015). Seguimiento. Recuperado de <https://sinergiacp.dnp.gov.co/portaldnp/default.aspx>.
- DGAFF (2014). *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*. Recuperado de [http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports\\_annuels/2014/pdf/RA\\_2014\\_opti.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2014/pdf/RA_2014_opti.pdf).

- DÍAZ, L., ROZO, P. y ARCE, J. (2015). Análisis del *statu quo* de las prácticas de las unidades de personal en el sector público colombiano. En P. Sanabria (comp.), *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- DIPRES. (2014). Programas de mejoramiento de la gestión PMG: evolución y desafíos futuros 2011-2014. Recuperado de [http://www.dipres.gob.cl/594/articles-114720\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/594/articles-114720_doc_pdf.pdf).
- DIRECCIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. (2013). *Barómetro de la gestión de personas 2013*. Santiago de Chile. Recuperado de [http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/Barometro\\_0.pdf](http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/Barometro_0.pdf).
- DIRECCIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. (2014). *Balance de gestión integral año 2014*. Santiago de Chile. Recuperado de [http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/bgi\\_2014.pdf](http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/bgi_2014.pdf).
- DORADO, D. (2010). El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia): logros, retos y perspectivas. En R. García López, H. Laguzzi y K. Rivera (eds.), v Conferencia de la Red de Monitoreo y Evaluación (M&E) en América Latina y el Caribe (pp. 177-188). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de [http://www.coplac-gprd.org/images/stories/Publicaciones/Monitoreo\\_y\\_Evaluacion/CD\\_MyE\\_Espaol.pdf](http://www.coplac-gprd.org/images/stories/Publicaciones/Monitoreo_y_Evaluacion/CD_MyE_Espaol.pdf).
- GERTLER, P. J., MARTÍNEZ, S., PREMAND, P., RAWLINGS, L. B. y VERMEERSCH, C. (2011). *Impact Evaluation in Practice*. Washington: World Bank. Recuperado de [http://siteresources.worldbank.org/EXTTHDOFFICE/Resources/5485726-1295455628620/Impact\\_Evaluation\\_in\\_Practice.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTTHDOFFICE/Resources/5485726-1295455628620/Impact_Evaluation_in_Practice.pdf).
- HARRISON, T. M., GUERRERO, S., BURKE, G. B., COOK, M., CRESSWELL, A., HELBIG, N., HRDINOVA, J. y PARDO, T. (2012). Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. *Information Polity*, 17, 83-97.
- JANN W. y WEGRICH, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. En F. Fischer, G. Miller y M. Sidney, *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods* (pp. 43-62). Boca Ratón: CRC Press.
- JENNINGS, E. (2010). Strategic Planning and Balanced Scorecards: Charting the Course to Policy Destinations. *Public Administration Review*, 70(s1), 224-228.
- KELLOGG, W. K. (2004). *Logic Model Development Guide*. Michigan: wk Kellogg Foundation.
- KO, W. (2008). Performance Management in Government: A Comparative Study of the UK and Korea (tesis de doctorado). Universidad de Exeter. Recuperado de <https://ore.exeter.ac.uk/repository/bitstream/handle/10871/14877/KoW.pdf?sequence=1>
- LANGBEIN, L. (2012). *Public Program Evaluation: A Statistical Guide* (segunda edición). Armonk: M. E. Sharpe.
- LEY 872 DEL 2003 (30 de diciembre), 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. *Diario Oficial* n.º 45 418.
- LONGO, F. (2002). *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*. Barcelona: Esade. Instituto de Dirección y Gestión Pública.
- MAITE, C. (2015). 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. En P. Sanabria (comp.), *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- MARGETTS, H. (2011). Experiments for Public Management Research. *Public Management Review*, 13(2), 189-208.
- MERTON, R. (1952). Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, 17, 560-568. En R. K. Merton, A. P. Gray, B. Hockey y H. C. Selvin (eds.), *Reader in Bureaucracy* (pp. 361-372). 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.
- MINISTERIO DE HACIENDA. (2015). Lineamientos generales para realizar el monitoreo, seguimiento y evaluación a los programas de saneamiento fiscal y financieros adoptados por las empresas sociales del Estado categorizadas en riesgo medio o alto y viabilizados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MSE).
- MORRA IMAS, L. y RIST, R. C. (2009). *The Road to Results, Designing and Conducting Effective Development Evaluations* (pp. 7-46). Washington: The World Bank.
- NAIR, M. (2004). *Essentials of Balanced Scorecard*, v. 31. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons.
- NATIONAL CENTER FOR INJURY PREVENTION AND CONTROL (s. f.). Step by step - Evaluating Violence and Injury Prevention Policies. Brief 4: Evaluating Policy Implementation.
- NIVEN, P. R. (2002). *Balanced Scorecard Step-by-Step: Maximizing Performance and Maintaining Results*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons.
- NORMA TÉCNICA DE CALIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA - NTCGP1000 (2009).
- OPM. (2009). The Human Capital Assessment and Accountability Framework (HCAAF). Recuperado de <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/human-capital-management/reference-materials/practitioner's-guide/systemsstandardsmetrics.pdf>.
- OSPINA, S. (2000). Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. En v Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (2012). *Metodología para la implementación del modelo integrado de planeación y gestión*. Bogotá: Presidencia de la República.
- RAADSCHELDERS, J. y HOON LEE, K. (2011). Trends in the Study of Public Administration: Empirical and Qualitative Observations from Public Administration Review, 2000-2009. *Public Administration Review*, 71(1), 19-33.
- ROHNER, M. y MARCHAL, V. (2014). Evaluation des politiques de ressources humaines. Recuperado de [http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/coll\\_outils\\_de\\_la\\_GRH/Evaluation-des-politiques-RH-2014.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/coll_outils_de_la_GRH/Evaluation-des-politiques-RH-2014.pdf).
- SANABRIA, P. (comp.). (2015). *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- SANABRIA, P., CUÉLLAR, P., RODAS, A., ASTUDILLO, M., ESTRADA, S. y GONZÁLEZ, J. S. (2016). ¿Cómo evaluar la efectividad de una política que busque hacer estratégica la gestión del talento humano en el sector público colombiano? Documentos de trabajo, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, 27.
- SANABRIA, P., TELCH, F., RODAS, A., ASTUDILLO, M. y ESTRADA, S. (2015). Lineamientos básicos para una política de gestión del recurso humano para el contexto del sector público colombiano. Para servir mejor al país: ¿cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas? Documentos de trabajo, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, 18. Recuperado de <https://egob.uniandes.edu.co/index.php/es/component/abook/search?category=12&searchCat=1&grid=1&showImg=0&Itemid=552>.
- SANABRIA, P., CUÉLLAR, P., RODAS, A., ASTUDILLO, M., ESTRADA, S., ACEVEDO, N. y GONZÁLEZ, J. S. (2016). ¿Cómo evaluar la efectividad de una política que busque hacer estratégica la gestión del talento humano en el sector público colombiano? Documentos de trabajo, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, 25.

- UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO). (2012). Designing Evaluations. Applied Research and Methods.
- WHITE, H. (2009). Theory-Based Impact Evaluation: Principles and Practice. *Journal of Development Effectiveness*, 1(3), 271-284.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). (2008). A Framework to Monitor and Evaluate Implementation. WHO Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health. Ginebra: WHO Press.



## Capítulo 9

# **A modo de conclusión: lecciones a partir de un proyecto de investigación para la formulación de lineamientos de política pública**

Pedro Pablo Sanabria Pulido

### **I. Antecedentes**

Este capítulo se centra en la descripción del proceso y el análisis de un modelo de investigación articulada academia-Estado con enfoque participativo, como estrategia para el análisis y la formulación de lineamientos de política pública de gestión estratégica del talento humano. En el 2012, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), desarrollaron una convocatoria abierta para evaluar propuestas para desarrollar un “Proyecto de investigación para formular 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”. Ante dicho llamado, un equipo de profesores de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo y de otras facultades de la Universidad de los Andes, con el acompañamiento de tres pares internacionales, desarrolló una propuesta que fue a la postre la seleccionada en competencia con una docena de universidades, para desarrollar el proyecto durante un periodo de algo más de dos años. En la evaluación y selección de las propuestas participaron, con la coordinación de Colciencias, pares internacionales y académicos externos que validaron la calidad de estas.

El proyecto arrancó formalmente en mayo del 2013 y constituyó una oportunidad inmejorable para pensar y diseñar, en forma conjunta desde la academia y el sector público, los grandes esfuerzos y acciones requeridos para convertir la gestión de las personas en un tema estratégico de las organizaciones públicas colombianas a nivel sectorial, territorial y organizacional. Para iniciar con el proyecto, se definieron como premisas clave por parte del equipo de investigación: formular un proyecto participativo que parta el análisis desde el nivel mismo de ejecución de la política pública, buscar cambios graduales e incrementales más que reformas generales, centrarse en la valoración del servidor público, reconocer la distinción de lo público, la diversidad y la multiplicidad de casos en un sector que no es uniforme, balancear los valores de mérito y flexibilidad, buscar principalmente cambios que sean a la vez *de jure* y *de facto* y no solo *de jure*.

Así mismo, se definieron dos niveles de análisis para la investigación. Un nivel macro de política, partiendo del entendimiento profundo sobre lo que existe hoy sobre empleo público y cómo ha sido la senda que nos ha traído hasta aquí. El análisis permitió entender la necesidad de avanzar de un modelo de sociedad prismática —como el caso ilustrado por Fred Riggs (1964)— en el que históricamente desde mediados del siglo xx se han dado primero los avances normativos sobre empleo público pero luego los avances prácticos de aplicación se toman mucho más tiempo o no llegan a materializarse (Sanabria, 2010). Y un nivel micro, en donde nos enfocamos en la organización y la oficina de talento humano como nodos clave de intervención *de facto* de la política pública. Todo ello con un interés fundamental en un actor clave del proceso: el jefe de talento humano y los servidores que acompañan las labores de la gestión del talento humano al nivel de entidad, lo que en políticas públicas se denomina *street level bureaucracy* (burocracia de ventanilla).

## II. Fases y actividades del proyecto de investigación

A partir de ello inició un proceso de investigación, basado en métodos mixtos, que contó con tres fases principales, una primera fase en la que académicos de diferentes disciplinas: gestión y políticas públicas, administración, derecho, ciencia política, economía, y sociología, identificaron aspectos claves de diagnóstico con el fin de establecer una brecha entre el estado del arte en prácticas y la situación real de la gestión de personas en las organizaciones públicas colombianas. Desde el principio, la propuesta se planteó desde un enfoque *bottom up* (de abajo hacia arriba) que permitiera identificar, desde el mismo nivel de implementación en las unidades de personal, con los jefes de talento humano y sus equipos, la situación actual de las prácticas de talento humano en el sector público. Basados en metodologías y estrategias novedosas de investigación cuantitativa y cualitativa se definió un plan de trabajo que permitiera establecer un diagnóstico multidisciplinar que brindara las bases para la formulación de las recomendaciones de política.

La primera fase del proyecto se caracterizó por el uso creativo de métodos de investigación cualitativos y cuantitativos de las ciencias sociales para la construcción de un diagnóstico certero, pero pertinente en el tiempo, siguiendo las recomendaciones de las entidades participantes que buscaban avances rápidos. Los investigadores realizaron entrevistas a profundidad; grupos focales con servidores públicos, jefes de las unidades de personal y directivos y exdirectivos públicos; talleres participativos con enfoque de investigación acción participación (IAP) con el apoyo de la Universidad de Nueva York. En las actividades de tipo participativo durante la fase de diagnóstico, orientadas a construir un diagnóstico desde la base misma de la implementación de la gestión del talento humano (GTH), participaron cerca de 430 servidores públicos de 46 entidades del nivel central y territorial. Por otro lado, se llevaron a cabo encuestas y levantamiento de cifras primarias y secundarias del sector, una revisión a profundidad del estado del arte internacional del campo de estudio de la gestión pública y de la gestión del talento humano y un *benchmarking* de prácticas gubernamentales en cuatro grupos estratégicos de países (véase el capítulo 2 de este libro). Los resultados de la primera fase fueron socializados en un evento de apertura en el que, siguiendo nuestro enfoque de encontrar el estado del arte a nivel internacional, logramos contar con uno de los principales expertos mundia-

les en el tema como conferencista principal, James Perry, profesor emérito de gestión pública de Indiana University en Bloomington (Estados Unidos). El profesor Perry a la postre fue quien escribió el prólogo del primer libro de investigación de este proyecto (Sanabria, 2015), con sus recomendaciones para el caso colombiano. Así mismo, en dicho evento, que contó con la participación de cerca de trescientos servidores públicos y jefes de talento humano, participaron como panelistas nuestros pares internacionales Sonia Ospina de la Universidad de Nueva York, Cristian Pliscoff de la Universidad de Chile y Fernando Rojas, consultor internacional en reformas del Estado, quienes establecieron una serie de recomendaciones y lineamientos para las entidades y el equipo investigador.

La fase de diagnóstico permitió establecer una línea de base que se constituyó en el punto de partida del equipo investigador para la siguiente fase del proyecto. La segunda fase se enfocaría en la definición de un modelo de gestión estratégica del talento humano (GETH) —basado en los postulados de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, entre otras fuentes (Sanabria, 2015)— y en el diseño de una serie de lineamientos para el Gobierno con el fin de diseñar una política que busque hacer estratégica la gestión de personas en las organizaciones públicas colombianas. Se empieza, entonces, un riguroso trabajo de retroalimentación con las entidades involucradas en el proyecto, particularmente con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) que permitió analizar de forma crítica los aportes hechos por el equipo investigador y brindar retroalimentación constante. Durante dicho proceso se hicieron cerca de seis iteraciones de retroalimentación de un documento de lineamientos que contenía el modelo de GTH propuesto y las recomendaciones de política del equipo investigador. Dicho documento utilizó diferentes fuentes de información cuantitativa y cualitativa obtenidas durante la fase de diagnóstico para construir un modelo de gestión estratégica del talento humano, compuesto por cinco subsistemas, cada uno relacionado con actividades clave de GETH (véase Sanabria, Telch, Rodas, Astudillo y Estrada, 2015) y desarrolló un análisis de brechas *de jure versus de facto* en los diferentes temas de la GTH para definir áreas críticas de acción.

Las seis iteraciones fueron realizadas por el equipo investigador con el equipo del DAFP, con su dirección de empleo público, y contó con el acompañamiento técnico de Colciencias. Sin duda el trabajo conjunto con el equipo del DAFP ayudó a brindar una mirada práctica al modelo y a sus recomendaciones, y les permitió a las entidades revisar el estado del arte sobre el tema a nivel internacional, así como avizorar, en toda su dimensión, el enfoque innovador y participativo que el equipo investigador le dio al diseño de las recomendaciones. Esta fue la fase más larga del proyecto, dada su importancia en términos de brindar las bases para la eventual formulación de una política. Este proceso coincidió con el período de cambio hacia el segundo gobierno de la administración Santos, lo que de alguna forma hizo que el proyecto se nutriera de las visiones de dos equipos diferentes por parte del DAFP, aportando cada uno con su enfoque particular una mirada diferente al trabajo del equipo investigador.

El momento siguiente de la segunda fase implicaba la validación directa del modelo de GETH y los lineamientos propuestos con los servidores públicos y jefes de talento humano en los niveles de gobierno central y territorial, en diferentes sectores administrativos y entidades públicas. Para tal fin se hicieron talleres participativos en seis ciudades diferentes (incluyendo regiones aledañas), a los cuales asistieron cerca de 300 funcionarios de 116 organizaciones públicas del nivel central y territorial. A partir de los talleres, mediante

metodologías centradas en los participantes, se recogieron sus impresiones y evaluaciones acerca de las recomendaciones de política propuestas por el equipo investigador. Mediante dicho proceso de validación participativa con los expertos en entidades y regiones, se recolectó retroalimentación para revisar y redefinir los lineamientos, su factibilidad y su alcance (véase el capítulo 8 de Sanabria y Telch, en Sanabria 2015). Como parte de la socialización de los avances del proyecto de investigación en esta segunda fase se hizo un evento intermedio de presentación de resultados en Bogotá para el cual contamos con Daniel Watson, Chief Human Resources Officer de Canadá, como conferencista central. Su cargo es de nivel ministerial en un país reconocido por sus prácticas innovadoras en talento humano y quien generosamente nos acompañó en el proceso y nos dio los principales elementos del modelo canadiense de gestión de personas, y a partir de ello nos dio su retroalimentación acerca del modelo y las recomendaciones de política propuestos por el equipo investigador.

A partir del trabajo de validación y evaluación previas en los seis talleres participativos a nivel nacional, se construyó una segunda versión del documento de lineamientos, la cual permitió incluir de forma directa las percepciones y visiones acerca de las recomendaciones desde las regiones y entidades. Más aún, permitió revalidar y cuestionar las propuestas y lineamientos del equipo de investigación a partir de las visiones de los funcionarios de la oficina de talento humano como expertos ejecutores, así como certificar su pertinencia desde el nivel micro organizacional. Esa versión ampliada y mejorada del documento de lineamientos fue presentada y nuevamente puesta a discusión con las entidades participantes en el proyecto (DAFP y ESAP) con el apoyo de Colciencias. Durante este segundo proceso se hicieron tres iteraciones del documento de lineamientos que culminaron finalmente aprobadas (Sanabria *et al.*, 2015) y que fue publicado como el Documento de trabajo de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo 18, y del cual se hizo una versión resumida que fue publicada como Nota de política 21 junto con la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Así, la segunda fase contó con un proceso participativo de trabajo mancomunado del equipo investigador con las entidades rectoras de la política en el nivel macro y, de forma fundamental, con los expertos implementadores en las entidades ejecutoras en el nivel micro, regional, sectorial y organizacional. Mediante un modelo de investigación acción participación (IAP), en el que se contó con la experticia de los jefes de talento humano y sus equipos, y se recogieron sus percepciones e identificaron los elementos clave para la formulación de una eventual política que busque hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas.

Los resultados de la primera y segunda fase fueron socializados en el primer libro de este proyecto titulado *Gestión del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*, publicado por Ediciones Uniandes (Sanabria, 2015) y en el que los investigadores participantes en la primera y la segunda fase publicaron y socializaron las versiones resumidas de sus documentos de investigación: se incluyó en este libro la versión del documento de lineamientos posterior a la validación con entidades en el nivel central y las regiones y se publicaron los resultados de dicho proceso de validación y evaluación de las recomendaciones y el modelo a nivel nacional.

Posteriormente, se dio inicio a la tercera y última fase del proyecto, la cual se enfocó en el desarrollo de unos pilotos a partir de las recomendaciones de Sanabria *et al.* (2015)

(véase figura 1) para cada uno de los cinco subsistemas del modelo de GETH propuesto por el equipo investigador. Se lleva a cabo, además, un piloto de un *ranking* de ejecución de una política de gestión estratégica de personas al nivel de entidad cabeza de sector. Los pilotos fueron diseñados y escogidos mediante una metodología participativa con el DAFP y la ESAP, desarrollada a lo largo de tres reuniones con funcionarios y directivos de dichas entidades. A partir de la propuesta desarrollada por el equipo de investigación con las entidades acompañantes, los seis pilotos se diseñaron, ajustaron y validaron antes de ser llevados a terreno y se enfocaron en clave de competencias. Para contar con una línea de base para los pilotos se realizó una encuesta en dos etapas (*ex ante* y *ex post*) con el apoyo de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes que llegó a más de 4500 servidores públicos en doce ciudades de todo el país.

Con base en el proceso de construcción conjunta entre entidades y equipo investigador se diseñaron los siguientes seis pilotos (véase figura 1): (1) conformación de un *task force* (equipo autónomo) para la planeación estratégica del talento humano (subsistema de planeación del empleo); (2) proceso de ingreso meritocrático para cargos en provisionalidad (subsistema de gestión del empleo), (3) estrategia de mejoramiento del clima organizacional (subsistema de gestión del clima organizacional y la diversidad) con el acompañamiento de Paula Rozo profesora de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes y Jorge Serrano, consultor experto en felicidad organizacional, (4) estrategia de sensibilización a evaluadores (subsistema de gestión del desempeño), (5) acompañamiento para facilitar la formulación e implementación del plan institucional de capacitación (subsistema de gestión del desarrollo), (6) *ranking* de implementación de una política de gestión estratégica del talento humano a partir del índice de desarrollo del servicio civil del Banco Interamericano de Desarrollo (Iacoviello y Strazza, 2014).

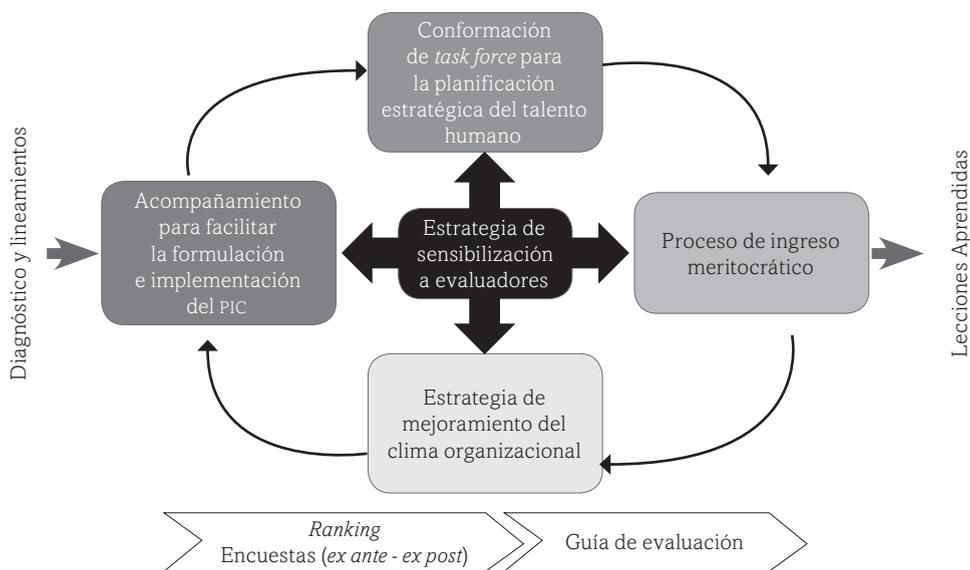


Figura 1. Diseño de los pilotos de la tercera fase

Fuente: Cuéllar, Sanabria y Astudillo (2016)

En esta fase de pilotos el proyecto nuevamente se enfocó en el nivel organizacional y territorial. El equipo investigador llegó mediante los seis pilotos a 370 servidores públicos y jefes de talento humano en sesenta entidades del nivel central y territorial, en ocho ciudades del país con diferentes tamaños y complejidades (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, San Andrés, Quibdó, Popayán)<sup>1</sup>. Los pilotos dejaron como lecciones básicas la posibilidad de ejecutar las recomendaciones relacionadas sin generar cambio de índole normativa o estructural, cumpliendo la premisa inicial del proyecto de formular cambios factibles y graduales que en principio no requieran grandes modificaciones normativas. Por otro lado, permitieron hacer una validación directa de los retos de implementación de las recomendaciones propuestas por el equipo investigador pero a la vez su adherencia y acogida por parte de los implementadores en el nivel organizacional y territorial. Los pilotos y el *ranking*, así como sus lecciones y retos principales son descritos a profundidad en el capítulo 3 de este libro.

Los siguientes productos de la tercera fase fueron el desarrollo de una guía de implementación (véanse los capítulos 6 y 7 de este libro) y una guía de evaluación (véase el capítulo 8 de este libro) de las recomendaciones de Sanabria *et al.* (2015). La elaboración de la guía de implementación se enfocó en los *cómos* para la ejecución de las recomendaciones de Sanabria *et al.* (2015), respondiendo a una solicitud permanente de las entidades de aterrizar las propuestas. Las recomendaciones mismas fueron revisadas y mejoradas a partir del trabajo y el conocimiento desarrollado por el equipo investigador durante los pilotos, de tal forma que de 48 recomendaciones que se contaba en el documento de Sanabria *et al.* (2015) se pasó a 42 (véase el capítulo 2 de este libro), de acuerdo con su viabilidad normativa y su similitud o complementariedad con otras de las recomendaciones.

La guía de implementación (véase el capítulo 7 de este libro), revisa el estado del arte y los debates teóricos que se dan alrededor del enfoque de implementación. Luego, realiza un análisis inductivo y deductivo para identificar si el modelo propuesto y sus lineamientos corresponden de forma efectiva a los postulados de la gestión estratégica del talento humano. Posteriormente, a partir de modelos sintetizadores (*top down* y *bottom up*) de implementación de políticas públicas, se tipificaron las recomendaciones según el nivel de ambigüedad en objetivos, la intensidad del conflicto entre los actores participantes y el nivel de regateo necesario entre los diferentes niveles de gobierno (véase el capítulo 7). La aplicación de este análisis buscó brindarles claridad a los implementadores de la política acerca de los aspectos clave de la implementación (priorización, recursos, actores involucrados y nivel de conflicto, niveles de gobierno y relaciones intergubernamentales, discrecionalidad de los funcionarios de ventanilla). Esta aplicación conceptual se complementa luego con un análisis de implementación desde cinco perspectivas orientado a facilitar la priorización y articulación de las recomendaciones propuestas en Sanabria *et al.* (2015), y a pensar en forma creativa cómo se podría integrar y articular la implementación de recomendaciones que si bien se clasificaron en subsistemas diferentes del modelo de GETH pueden ser complementarias en el alcance de objetivos similares.

Paralelo a esto, el investigador Jorge Iván Rincón (véase el capítulo 6 de este libro) desarrolló el análisis de viabilidad normativa de las 42 recomendaciones evaluando la

1 Si bien los pilotos se desarrollaron en esas ciudades, el equipo investigador buscó contar siempre con la participación de funcionarios de otros municipios y departamentos aledaños en cada uno de los pilotos.

necesidad de generar cambios normativos para cada una de las recomendaciones. El análisis de Rincón brinda recomendaciones claras a las entidades vinculadas al proyecto (DAFP y ESAP) acerca de las posibilidades normativas y los requerimientos legales para la implementación de las recomendaciones del equipo investigador. Igualmente, permitió confirmar una premisa inicial del proyecto acerca de la necesidad de formular acciones de política que no requieran cambios normativos estructurales: 12 de las 42 recomendaciones del equipo investigador no requieren ningún cambio normativo, mientras 4 implicarían decretos reglamentarios y 10 requerirían actos administrativos de la misma entidad rectora de la política. Apenas 3 requerirían leyes y 3 requerirían actos legislativos. En ese orden de ideas, el aporte de Rincón brinda claridad normativa y legal acerca de las posibilidades de formulación normativa de una eventual política que busque hacer estratégica la gestión del talento humano. La guía de implementación finaliza con un modelo de ficha de implementación para cada una de las 42 recomendaciones (véase el capítulo 7 y Sanabria *et al.*, 2016a, Documento EGOB 26) diseñadas por el equipo investigador con el fin de resumir y agrupar en un solo lugar toda la información requerida por los implementadores en términos de objetivos, factibilidad administrativa, legal, política y técnica, actores y entidades claves y roles, procesos y responsabilidades mediante mapeo de *business process management*.

Por su parte, la guía de evaluación (véase el capítulo 8 de este libro) se enfoca en definir una metodología de evaluación de implementación e impacto para las recomendaciones de Sanabria *et al.* (2015). El equipo de investigación aplica un mapa estratégico y la matriz de marco lógico a los planteamientos del modelo y sus lineamientos de política con el fin de detectar los elementos metodológicos claves, identificando dos momentos de evaluación. De acuerdo con ello, la guía se divide en dos grandes secciones. Una primera sección enfocada en la evaluación formativa (monitoreo, seguimiento y evaluación de implementación) que les brinde elementos metodológicos a las entidades para la evaluación sobre la marcha de la implementación de las recomendaciones de política propuestas por el equipo investigador. Y una segunda sección enfocada en metodologías de evaluación formativa (*ex post*) que permita recoger evidencia acerca de la efectividad de las acciones de política. Luego, se conecta la metodología a través de un tablero de indicadores (*balance scorecard*) para hacer evaluación a la efectividad de la política, basado en el *ranking* desarrollado en los pilotos (véase el capítulo 3) y se les propone a los implementadores una metodología para la construcción de las fichas técnicas de los indicadores (véase el capítulo 8).

Los principales elementos de la fase tres: la guía de implementación y la guía de evaluación, así como las lecciones de los pilotos, fueron socializados en un evento de cierre del proyecto de investigación realizado en diciembre del 2015. Este contó con la participación de Francisco Longo como conferencista central, quien es considerado el experto más importante en temas de gestión del talento humano en el sector público en Iberoamérica y guía intelectual de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. En dicho evento participaron cerca de cuatrocientos servidores y jefes de talento humano de diferentes entidades del nivel central y territorial. Los principales resultados de esta fase tres son la esencia de este libro, cuyo prólogo fue elaborado precisamente por el profesor Longo y en donde da importantes recomendaciones para la implementación de las recomendaciones de política a las autoridades colombianas (véase el prólogo de este libro).

### III. Resultados del proceso

En conclusiones generales, este proyecto finaliza con unos productos y resultados de investigación evidentes y unos aportes claros sobre socialización del conocimiento, creación de comunidades científicas y cocreación de política pública en el tema de gestión del talento humano para las organizaciones públicas colombianas:

1. Se elaboraron tres grandes informes de investigación por cada una de las fases: fase 1 (diagnóstico), fase 2 (lineamientos de política) y fase 3 (pilotos, guía de implementación y guía de evaluación) que a la postre han sido resumidos y publicados en dos libros de investigación (incluyendo este).
2. Se realizaron tres eventos masivos de socialización con conferencistas principales a nivel mundial en el área (apertura en noviembre del 2013, con James Perry de la Indiana University; intermedio en octubre del 2014, con Daniel Watson del Gobierno de Canadá; cierre en diciembre del 2015, con Francisco Longo de Esade). Dichos eventos permitieron socializar y validar los avances y resultados de investigación con la participación de cerca de mil personas de forma directa y en línea por *streaming* y videos que permanecen en internet con las presentaciones del proyecto y los conferencistas.
3. Adicionalmente, la formulación o los resultados del proyecto fueron presentados en cerca de treinta entidades del nivel nacional y territorial y universidades que invitaron al equipo investigador.
4. Se publicaron tres documentos de investigación (*working papers*) que muestran a profundidad los lineamientos de política (Documento EGOB 18 Sanabria, Rincón, Cuéllar, Astudillo, Rodas, 2015), la guía de implementación (Documento EGOB 26, Sanabria, Rincón, Cuéllar, Astudillo, Rodas, 2016a) y la guía de evaluación (Documento EGOB 27, Sanabria, Cuéllar, Rodas, Astudillo, Estrada, González, 2016b) y una Nota de política (21, Sanabria, Ospina y Telch, 2015) que resume los principales elementos del modelo de GETH propuesto.
5. Se llevó a cabo una Escuela de verano en julio del 2015 en la Universidad de los Andes con la participación de Carles Ramió, un reconocido experto internacional en reforma del Estado, en la cual se compartieron además los principales elementos y aprendizajes del proyecto por parte del equipo investigador. Dicho curso multiplicador llegó a cerca de ochenta catalizadores del tema: profesores de gestión pública, jefes de talento humano y servidores públicos de entidades del nivel central y territorial.
6. Se presentaron cerca de cuatro ponencias en conferencias nacionales y cuatro en las dos principales conferencias de gestión pública a nivel mundial (International Research Society for Public Management [IRSPM] y Public Management Research Conference [PMRC]). A partir de la presentación en las conferencias internacionales, dos de los artículos fueron llamados a participar en una edición especial de una de las más importantes publicaciones periódicas en la materia a nivel internacional (en proceso de evaluación actualmente).
7. Se finalizaron cuatro trabajos de grado de maestría en políticas públicas más dos que aún están en construcción, todos relacionados con temas claves del proyecto de investigación, retroalimentando las propuestas y documentos.

8. A partir de lo anterior, se elaboraron cuatro artículos de investigación que han sido enviados a prestigiosas publicaciones periódicas internacionales de gestión y políticas públicas (en evaluación actualmente).
9. Se financió la formación en maestría de cinco jóvenes investigadores y dos practicantes que constituyen una promesa importante para la continuidad de sus doctorados en estos temas, en prestigiosas universidades del mundo. Durante el transcurso del proyecto uno de los investigadores inició sus estudios de doctorado en gestión pública en una reconocida universidad estadounidense donde continúa haciendo investigación sobre temas de talento humano en el caso colombiano.
10. Se configuró un equipo investigador y asesor de alto desempeño con investigadores de universidades nacionales (Andes, Externado, Javeriana de Cali) y extranjeras (New York University, Universidad de Chile) que participaron como investigadores y como pares de evaluación de los documentos de investigación. Acompañados en un modelo colaborativo de cocreación con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), con el acompañamiento de Colciencias, ESAP y otras entidades involucradas en el tema de política.
11. Dos de las recomendaciones propuestas como parte del proceso de cocreación del proyecto fueron incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Igualmente, el diagnóstico y las recomendaciones del equipo investigador han sido utilizados como insumo para el futuro documento CONPES de política de empleo público, como se describe en el capítulo 1 de este libro por parte de los funcionarios de la Dirección de Empleo Público del DAFP.
12. En total, el proyecto, en sus diferentes actividades de investigación (talleres, grupos focales, encuestas, entrevistas a profundidad, pilotos), llegó a más de 6000 servidores públicos a nivel nacional en cerca de 83 entidades del nivel nacional y 79 del nivel regional.

#### **IV. Lecciones desde la práctica y la literatura**

En las escuelas de asuntos públicos se enseña de forma persistente que ninguna sociedad es más exitosa que su gobierno. Este proyecto fue una oportunidad, quizás única en la historia de Colombia, de combinación academia-gobierno, para documentar de forma precisa y rigurosa los retos que como sociedad tenemos para asegurar el éxito de las organizaciones públicas a través de la gestión de personas. Y se convirtió en una oportunidad única para la cocreación y la formulación colaborativa de acciones estratégicas para mejorar la gestión del talento humano en el sector público colombiano. La articulación sin precedente de universidades de primer nivel, con el conocimiento técnico de las entidades clave de la política (DAFP y ESAP) y el valioso acompañamiento de Colciencias, sin duda, han propiciado un entendimiento de los requerimientos prácticos de la política pero también de la necesidad de la formulación basada en evidencia. La configuración de un equipo de investigación de alto desempeño, con formación de primer nivel y con una visión internacional y actualizada del estado del arte en teorías y metodologías, permitió contar con perspectivas frescas y rigurosas para aproximarse a problemas claves de la gestión pública. Esta sección busca identificar los beneficios y retos a la hora de desarrollar

proyectos de investigación en gestión y políticas públicas que combinen equipos de académicos investigadores con equipos de directivos y colaboradores de organizaciones públicas.

Mucho se habla de la distancia entre la academia y las organizaciones públicas, sus visiones teóricas y las necesidades prácticas pueden chocar. También aparecen estereotipos acerca de lo alejada que es la investigación académica de la realidad y, en contraposición, de lo superficiales que son algunas perspectivas prácticas desde las organizaciones. No obstante, muchas veces estos estereotipos (Harman y Ollif, 2004, p. 446) limitan las potencialidades del trabajo conjunto y la cocreación de política. En ese contexto, este proyecto es una prueba fehaciente de que es posible construir política a partir de un proceso articulado y participativo de investigación academia-Estado.

La posibilidad de que los científicos sociales puedan impactar de forma efectiva las políticas públicas es fundamental para asegurar la pertinencia y relevancia del rol de la academia como agente social (Weiss, 1979). Igualmente, la posibilidad de darle rigurosidad a la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas facilita la toma de decisiones basada en evidencia y le da solidez, rigurosidad y legitimidad a la labor de las organizaciones formuladoras y ejecutoras. Este proyecto, en ese orden de ideas, vislumbra importantes lecciones para futuros esfuerzos de trabajo conjunto y cocreación de políticas públicas. Esta sección se enfoca en dichas lecciones, no solo para dejar documentado ese acervo de lecciones para futuros proyectos conjuntos de investigación en gestión y políticas públicas, sino para evidenciar el valioso papel que puede desempeñar la investigación en ciencias sociales en el apoyo a la gestión pública y el diseño de políticas.

La literatura académica ha ilustrado históricamente (Pool, 1966; Weiss, 1979; Landry *et al.*, 2003) los beneficios de la relación entre agencias gubernamentales y equipos de investigación de las universidades, una relación que ha crecido en el tiempo y ha sido exitosa (Harman y Ollif, 2004). En su editorial del número 505 de enero del 2014, la prestigiosa revista académica *Nature*, destacaba la importancia de dichas colaboraciones que, aunque no son fáciles, pueden tener un impacto contundente sobre problemáticas sociales fundamentales (*Nature*, 2014). Algunos estudios han documentado de forma interesante los beneficios y retos que surgen de la participación conjunta de equipos de investigación de universidad y agencias gubernamentales en la configuración de proyectos cuyos resultados impacten la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. En general, las organizaciones públicas tienden a buscar el apoyo de las universidades para resolver problemas que por su complejidad requieren respuestas igualmente complejas.

En materia de beneficios, se ha encontrado que la investigación conjunta universidad-Estado les brinda a las entidades gubernamentales la posibilidad de acceder a la experticia, rigurosidad e infraestructura de las universidades para la generación de nuevo conocimiento, facilita la innovación y da acceso a las entidades a una oferta de graduados adecuadamente entrenados por las universidades (Harman y Ollif, 2004). Por el lado de los beneficios a la academia, Harman y Ollif mencionan la posibilidad de obtener financiación para proyectos de alto alcance, apoyo a la formación de estudiantes de posgrado como futuros investigadores, oportunidades para la ubicación laboral de los egresados de la universidad y una oportunidad directa para obtener elementos creativos y retroalimentación desde las mismas necesidades de los funcionarios y sus organizaciones públicas. A nivel individual, del investigador, los autores destacan la posibilidad de obtener ele-

mentos que enriquezcan su labor docente e investigativa a partir de la experiencia de las organizaciones y funcionarios, así como generar impacto positivo con su investigación y financiar proyectos estratégicos en sus agendas de investigación (Harman y Ollif, 2004).

No obstante, uno de los retos más grandes que han explorado diversos estudios es asegurar que los resultados de la investigación sean usados de forma efectiva por las agencias gubernamentales (Weiss, 1979). Landry *et al.* (2003) encuentran que los predictores más importantes del uso efectivo de los resultados de investigación por parte de los usuarios son: la adaptación de la investigación por parte del usuario, los esfuerzos del usuario para tomar los resultados de investigación como parte de su argumentación, la conexión entre los investigadores y los usuarios en las organizaciones públicas y el contexto organizacional del usuario. En ese orden de ideas, el uso efectivo de la investigación está altamente determinado por la capacidad de los equipos de investigación para hacer accesibles los resultados de investigación a su audiencia en las agencias gubernamentales y por la capacidad de los funcionarios de estas últimas para comprender en su precisa dimensión dichos resultados, adaptarlos a sus necesidades particulares y enfocarlos de forma práctica a la formulación de política.

No obstante, para llegar a ese nivel de conexión y cocreación, un proyecto de investigación universidad-Estado ha debido pasar por una serie de retos a lo largo de la experiencia investigativa. Harman y Ollif (2004) revisaron, para un caso australiano, los aprendizajes provenientes de proyectos de investigación en alianza entre gobierno y universidades. En general, los autores encuentran experiencias positivas desde ambas partes de la alianza. Mencionan como problemas frecuentes en el afinamiento de la relación: las dificultades en los flujos de caja del proyecto, la definición de metas irrealistas en tiempo y resultados por parte de algunos funcionarios, los cambios frecuentes del personal interlocutor del proyecto en las entidades públicas, los conflictos con funcionarios en particular y el impacto de la política y la burocracia en el proyecto (Harman y Ollif, 2004, p. 445).

En el caso de este proyecto, algunos de los elementos mencionados por parte de dichos autores fueron motivo de ajuste. Un aspecto clave fue adaptarse a los cambios en los equipos en las diferentes entidades, con las implicaciones que eso trae en términos de redefinir expectativas y objetivos cada vez que había rotación de los funcionarios interlocutores. Otro aspecto que se debió considerar en el proyecto fue la necesidad de conciliar los tiempos requeridos para hacer una investigación rigurosa en métodos y procesos, con la expectativa, entendible, de las agencias gubernamentales, de mostrar resultados pertinentes en un periodo de tiempo relativamente corto dado por el ciclo electoral. En ese orden de ideas, es destacable que siempre los equipos conjuntos de este proyecto lograron encontrar respuestas y puntos de conciliación para avanzar de forma efectiva hacia el objetivo común de contar con resultados de investigación útiles, pertinentes y relevantes.

Desde la experiencia de proyectos de este tipo en Canadá, Landry *et al.* (2003, p. 195) mencionan, a partir de explicaciones de un enfoque de “dos-comunidades”, que muchas veces la existencia de diferentes culturas, códigos y lenguajes entre el equipo investigador y los actores de las agencias involucradas afectan no solo la utilización de los resultados de investigación, sino en general la comunicación entre los actores determinantes del proyecto y, por ende, la posterior utilización efectiva de los productos de investigación por parte del gobierno.

En lo relacionado con estos aspectos de cultura y diferencias en lenguaje de dos comunidades epistémicas, en el proyecto este proceso de ajuste se fue dando paulatinamente. Aun cuando hubo cambio de equipos del lado del gobierno, el equipo investigador se mantuvo, y de alguna forma fue recogiendo las lecciones y miradas de cada uno de esos equipos. Gracias al trabajo sistemático de interlocución con actores clave de los equipos de gobierno, las necesidades y el lenguaje se fueron decantando de forma gradual hacia una versión común, que si bien tomó el tiempo necesario, facilitó la comunicación y la aclaración de los objetivos del usuario, lo cual a su vez redundó en la adaptación de la forma y el lenguaje a productos más accesibles desde el equipo de investigación.

Otro aspecto clave mencionado por la literatura es cómo asegurar la usabilidad de los resultados de investigación de proyectos conjuntos academia-gobierno. Landry *et al.* (2003, p. 195), mencionan la imperativa necesidad de hacer los reportes legibles y entendibles por parte de las audiencias gubernamentales, brindar recomendaciones operacionalizadas y específicas, enfocarse en las variables claves de los usuarios gubernamentales y mostrar la información de forma atractiva. Por otro lado, le dan un alto valor al trabajo permanente a través de encuentros y esfuerzos conjuntos del equipo investigador con los interlocutores en las agencias para definir objetivos, alcances de las acciones del proyecto y explicación de resultados.

En este sentido, el trabajo permanente con la Dirección de Empleo Público de la Función Pública facilitó, no solo la articulación y retroalimentación constante, sino también la cocreación de alternativas de política pública y la transferencia de conocimiento. Por ejemplo, algunas de las recomendaciones presentadas como parte del proyecto fueron incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, así como los diagnósticos y recomendaciones resultados de la investigación alimentan el proceso de formulación de un documento CONPES de política de empleo público (véase el capítulo 1 de este libro). Otro ejemplo de cocreación colectiva y transferencia de conocimiento del proyecto fue el diseño y ejecución de un curso de verano sobre gestión del talento humano en el sector público que durante dos semanas en el 2015 contó con la participación de un experto internacional quien junto con el investigador principal desarrollaron los contenidos necesarios y las experiencias pedagógicas para asegurar, además de la formación en temas modernos de gestión del talento humano en el sector público, el *spillover* de los resultados y propuestas del proyecto de investigación a un grupo estratégico de catalizadores (Dirección de Empleo Público del DAFP, jefes de talento humano, servidores públicos, académicos gestión y políticas públicas).

Una de las premisas del proyecto, como se explicó al inicio de este capítulo, fue buscar recomendaciones de política que fueran factibles y que posibilitaran cambios graduales e incrementales, en lo posible *de facto*. En ese orden de ideas, el equipo de investigación se enfocó en las necesidades de la agencia de contar con un acervo de acciones de política que facilitara alcanzar una gestión estratégica de personas en las organizaciones públicas de forma gradual pero efectiva. Esto implicó pensar cada uno de los aspectos mencionados por Landry y sus colegas: ¿cómo llegar de forma más clara y sencilla en reportes y presentaciones? ¿Cuáles son esas variables claves (y urgentes) de política? ¿Cómo socializar de forma permanente nuestros resultados, no solo al nivel directivo que acompañó el proyecto sino a todos los demás involucrados en la implementación?

En ese sentido, en la medida en que el proyecto partió de la premisa de participación, además del trabajo permanente de retroalimentación con el equipo de la Función Pública, los momentos de socialización y trabajo con jefes de talento humano y servidores públicos fueron definitivos para validar, ajustar y potenciar los avances del equipo investigador y aterrizar los documentos y productos a las necesidades de política tanto en el nivel macro (entidades formuladoras) como en el nivel micro (implementación). El proyecto asumió desde el principio la premisa de que los expertos son aquellos que enfrentan día a día el reto de implementar las acciones de política pública en las entidades y unidades de personal; en esa medida, fueron recogidas importantes lecciones y aprendizajes del equipo de investigación directamente de los jefes de talento humano y servidores públicos cuya activa y decidida participación en las actividades de investigación potenciaron el proceso investigativo y le dieron sustancia al proyecto.

Así mismo, la forma de trabajo mancomunado que se planteó entre el equipo investigador y el equipo de la agencia rectora de política, el DAFP, permitió un trabajo permanente de ajuste, validación y retroalimentación recíproca. No fueron pocos los esfuerzos de ambas partes por entender las expectativas y necesidades del aliado. Sin duda, esa posibilidad de trabajar de forma permanente con el equipo en la agencia principalmente encargada de la formulación de la política, confirma lo mencionado por Landry *et al.* (2003) en términos de facilitar el compromiso y la apropiación del conocimiento generado a partir del proyecto de investigación. En diferentes momentos, los resultados del proyecto de investigación fueron usados en diferentes documentos de política y propuestas de la Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). El reto que sigue, como lo presentan Camargo, Ortiz y Márquez en el capítulo 1 de este libro, es cómo facilitar que el conocimiento generado llegue de forma efectiva a impactar la formulación de una eventual política que busque hacer estratégica la gestión de las personas en las organizaciones públicas colombianas.

La investigación en ciencias sociales tiene una potencialidad y un rol fundamental en sociedades con problemas sociales demandantes como la colombiana, al facilitar la comprensión del funcionamiento de procesos colectivos e individuales y propiciar nuevos entornos institucionales, prácticas innovadoras y comportamientos esperados. Este proyecto, como forma de colaboración academia-Estado, permitió tanto a la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, como al Departamento Administrativo de la Función Pública, generar un modelo colaborativo de construcción de investigación y cocreación que buscó permanentemente ser pertinente, relevante y accesible. Esperamos que estos atributos sean evidentes para lectores y hacedores de política en la búsqueda de organizaciones públicas más efectivas, conformadas por individuos motivados y satisfechos con su labor. Al igual que el primer libro de este proyecto, *De la recomendación a la acción*, está dedicado a esos servidores públicos colombianos que se levantan cada día a servir a un país que necesita más que nunca un Estado capaz, sólido, preparado para enfrentar los retos que se avizoran. Un objetivo que solo es posible desde las personas.

## V. Agradecimientos

El equipo investigador expresa su agradecimiento a las siguientes personas y entidades que hicieron posible este proyecto. A las directivas del DAFP, a su directora Liliana Caballero,

a su subdirector Gustavo García, a su directora jurídica Claudia Hernández. De forma especial agradecemos el trabajo mancomunado con la Dirección de Empleo Público, a su director Francisco Camargo, a Paola Ortiz, Daniel Fonseca, María José Martínez, Dolly Amaya y demás funcionarios de la dirección. A la ESAP, por hacer posible este proyecto, en cabeza de su director Alejandro Larreamendy y a Angélica Escobar, asesora de la dirección. A Colciencias, por su acompañamiento al proyecto, a Julián Pontón, director de Desarrollo Tecnológico e Innovación y a Elizabeth Sánchez, asesora de dicha dirección.

En la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo a su director Carlos Caballero por su apoyo y acompañamiento permanente. A Maité Careaga, Pedro Nel Ospina, Sandra García, Darío Maldonado, Amy Ritterbusch, Sebastián Bitar y Arturo Harker. Al equipo administrativo liderado por Adriano Cano, Lady Velandia, Vanessa Valencia, Karolina Bruges, Gustavo Vargas, Alejandro Rodríguez, Ruth Hernández, Camilo Torres, Marcela Villa, Carmen Gutiérrez, Juan Pablo Vanoy y Jhon Bastidas. En la Universidad de los Andes, a los funcionarios de la Vicerrectoría de Investigaciones, a Leonardo García, Deiryn Reyes, Margoth Figueredo, Julio Paredes, Adriana Delgado, Julián Cortés, Alfonso Mora y María Ortiz.

Nuestros agradecimientos también a personas que nos acompañaron en diferentes momentos del proyecto. Investigadores: Enrique Borda, Jaime Torres, Jaime Cardona, Luis Díaz, Paula Roza, Julián Arce, Angélica Díaz, Jorge Iván Rincón, Fabián Telch, Paula Cuéllar. Jóvenes investigadores y asistentes de investigación: Mauricio Astudillo, Alejandra Rodas Gaiter, Sebastián Estrada, Nicolás Acevedo, Juan Sebastián González, Diego Millán, Andrés Guzmán, Germán Vargas, Paola Caro. Asesores internacionales: Sonia Ospina, Cristian Pliscoff, Fernando Rojas, Amparo Hoffman. En la Comisión Nacional del Servicio Civil a José Elías Acosta, Pedro Rodríguez, Carlos Humberto Moreno y Juliana Ramírez. Exfuncionarios del DAFP: Elizabeth Rodríguez Taylor, María Teresa Russell, Claudia Molano, Juan Manuel Manrique, Leandry Vargas y Daniel González. Exfuncionarios de la ESAP: Zully David Hoyos y Camilo Valencia. Exfuncionarios de Colciencias: Anabella Fajardo, Claudia Ximena Cuervo. Expertos internacionales que nos acompañaron en el proyecto: James Perry, Francisco Longo, Carles Ramió, Daniel Watson. Agradecimientos también a las directivas de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali por su apoyo y disposición. Y, lo más importante, nuestro agradecimiento a todos los servidores públicos, directivos, jefes de talento humano que participaron activa y decididamente en todas nuestras actividades de investigación en las diferentes organizaciones, sectores administrativos y regiones del país.

## Bibliografía

- CUÉLLAR, P. J., SANABRIA, P. y ASTUDILLO, M. (2016). Lecciones de pilotos que potencian las capacidades de las entidades para la puesta en marcha de mejoras en la gestión estratégica del talento humano. En P. Sanabria, (comp.). De la recomendación a la acción. ¿Cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano? (pp. 39-68). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- HARMAN, G y OLLIF, C. (2004). Universities and Government Sponsored Contract Research: An Australian Case Study. *Prometheus*, 22(4), 439-455.

- IACOVIELLO, M. y STRAZZA, L. (2014). Diagnóstico del servicio civil en América Latina. En J. C. Cortázar Velarde, M. Lafuente y M. Sanginés (eds.), *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. Washington, DC: IDB Publications.
- LANDRY, R., MOKTAR, L. y AMARA, N. (2003). The Extent and Determinants of the Utilization of University Research in Government Agencies. *Public Administration Review*, 63(2), 192-205.
- NATURE. (2014). The Greater Good, 505, 5.
- POOL, I. (1966). The Necessity for Social Sciences Doing Research for Governments. *Background International Studies Association*, 10(2), 111-122.
- RIGGS, F. (1964). *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*. Boston: Houghton-Mifflin.
- SANABRIA, P., RINCÓN, J., CUÉLLAR, P., ASTUDILLO, M. y RODAS, A. (2016a). De la recomendación a la acción: ¿Cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano en el sector público colombiano? Documentos de trabajo, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, 26.
- SANABRIA, P., RODAS, A., ESTRADA, S., GONZÁLEZ, J. y CUÉLLAR, P. (2016b). ¿Cómo evaluar la efectividad de una política que busque hacer estratégica la gestión del talento humano en el sector público colombiano? Documentos de trabajo, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, 27.
- SANABRIA, P. (comp.) (2015). *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- SANABRIA, P., TELCH, F., RODAS, A., ASTUDILLO, M. y ESTRADA, S. (2015). Lineamientos básicos para una política de gestión del recurso humano para el contexto del sector público colombiano. Para servir mejor al país: ¿cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas? Documentos de trabajo, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, 18. Recuperado de <https://egob.uniandes.edu.co/index.php/es/component/abook/search?category=12&searchCat=1&grid=1&showImg=0&Itemid=552>.
- SANABRIA, P. (2010). Dos pasos adelante, uno hacia atrás: Colombia y la configuración de un servicio civil profesional y meritocrático. *Boletín Política Pública Hoy*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- WEISS, C. (1979). The Many Meanings of Research Utilization. *Public Administration Review*, 39(5), 426-431.



## Los autores

### Compilador

Pedro Pablo Sanabria Pulido. Ph. D. en Administración Pública de American University en Washington D. C., magíster 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. Actualmente 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 de Cali, y es investigador asociado de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, donde también ha sido profesor de tiempo completo. 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. Ha sido también 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 CEDE de la Universidad de los Andes. Es vicepresidente para Latinoamérica de la International Research Society in Public Management (IRSPM).

### Autores

Alejandra Rodas Gaiter. Economista de la Universidad Icesi. Magíster en Políticas Públicas (MPP) de la Universidad de los Andes. Fue asistente de investigación de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes.

Alexander Márquez Ríos. Psicólogo de la Pontificia Universidad Javeriana, especialista en Administración de Empresas de la Universidad del Rosario, magíster en Psicología de la Universidad Konrad Lorenz. Tiene más de dieciocho años de experiencia en la gestión del talento humano en los sectores público y privado. Es docente universitario e investigador. Actualmente es asesor de la Dirección de Empleo Público del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Cristian Pliscoff Varas. Ph. D. en Administración Pública de la Universidad de Southern Californiam, magíster en Administración y Políticas Públicas de la London School of Economics and Political Science y magíster en Ciencia Política de Universidad de Chile. Administrador público de la Universidad de Chile. Exdirector de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos. Actualmente es vicepresidente de la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE) para el período 2014-2016. Es coordinador del Magíster en Gobierno y Gerencia Pública del Instituto de Asuntos Públicos y profesor asociado de la Universidad de Chile.

Francisco Camargo Salas. Director de Empleo Público de la Función Pública; magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional; especialista en Planificación, con diplomados en Contratación Estatal, Liderazgo Democrático, Ambientes Virtuales de Aprendizaje y Educación Virtual; administrador, con amplia experiencia como gerente, director, experto y consultor nacional e internacional. Fue consultor de organismos multilaterales como el Banco Mundial y la CEPAL en Ciudades Inteligentes, Gobierno Inteligente, Gobierno Electrónico; en modernización del Estado en Costa Rica, Argentina, Bolivia y Colombia. Fue asesor de la Agencia Nacional de Minería, del ICBF, gerente general y coordinador nacional de Gobierno en Línea del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, director de Articulación de la Agenda de Conectividad, coordinador de Gestión de Computadores para Educar del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, asesor del programa de TIC del Ministerio de Educación y director de Opción Colombia, entre otros cargos desempeñados. Es profesor universitario de las universidades EAN y Externado.

Francisco Longo. Licenciado en Derecho de la Universidad de Barcelona. Experto internacional en temas de gestión del talento humano en el sector público. Ha sido asesor de múltiples gobiernos de América Latina en procesos de reforma del empleo público. Sus planteamientos han sido parte de las bases para la redacción y ponencia de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, que establece lineamientos para los gobiernos iberoamericanos para la definición de políticas de empleo público. Ha publicado libros sobre temas como mérito y flexibilidad, administración pública con valores, entre otros. Actualmente es profesor titular del Departamento de Dirección de Personas y Organización de la Escuela Superior de Administración de Empresas y director general Adjunto de Esade de Barcelona.

Jorge Iván Rincón Córdoba. Ph. D. en Derecho de la Universidad de Barcelona. Abogado de la Universidad Externado de Colombia. Diplomado en Estudios Avanzados de la Universidad de Barcelona. Con estancia posdoctoral en la Universidad de Córdoba. Magistrado auxiliar del Consejo de Estado (2008-2013). Docente investigador de derecho administrativo de la Universidad Externado de Colombia. Asesor y consultor externo de entidades públicas y privadas.

Juan Sebastián González Mondragón. Economista de la Universidad Icesi. Estudiante de la Maestría en Políticas Públicas (MPP) de la Universidad de los Andes. Es asistente de investigación de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la misma institución.

Mauricio Astudillo Rodas. Economista y administrador de empresas de la Universidad Icesi. Magíster en Políticas Públicas (MPP) de la Universidad de los Andes. Fue asistente de investigación de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la misma institución.

Paola Ortiz Gracia. Administradora pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), especialista en Gerencia de Proyectos de la Universidad Piloto de Colombia y en Gobierno Gerencia y Asuntos Públicos de la Universidad Externado de Colombia. Tiene ocho años de experiencia en el sector público en áreas como planeación, contratación y recursos humanos. Actualmente es la coordinadora del grupo de Análisis y Política de la Dirección de Empleo Público del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Paula Jaqueline Cuéllar Rojas. Magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana y Administradora pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Tiene amplia experiencia en consultoría y gestión de proyectos con la Universidad de los Andes, Universidad Jorge Tadeo Lozano, la firma Oportunidad Estratégica, Save the Children, las fundaciones Saldarriaga Concha y Empresarios por la Educación, entre otros. Ha sido parte de los equipos directivos del Ministerio de Educación Nacional y la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá.

Sebastián Estrada Jaramillo. Economista y abogado de la Universidad Icesi. Magíster en Políticas Públicas (MPP) de la Universidad de los Andes. Fue asistente de investigación de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la misma institución.

Sonia Ospina Bossi. Ph. D. en Sociología y magíster en Análisis de Políticas y Gerencia Pública de la Universidad Estatal de Nueva York en Stony Brook. Tiene una Licenciatura en Educación y Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Javeriana. Es profesora de la Escuela de Servicio Público para Graduados Robert F. Wagner de la Universidad de Nueva York.

**IEGOB**

GESTIÓN PÚBLICA

**De la recomendación a la acción: ¿Cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano?**

*De la recomendación a la acción: ¿Cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano?* es el resultado de la investigación desarrollada por la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes y que contó con la financiación de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y el acompañamiento del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Colciencias. Esta investigación tuvo como objetivo brindar un diagnóstico y lineamientos generales para que la gestión del talento humano se convierta en un proceso estratégico de las organizaciones públicas colombianas.

El libro presenta los resultados de la última fase del proyecto de investigación, centrada en el análisis y la aplicación de modelos y conceptos de implementación y evaluación de políticas públicas. Contiene importantes aportes de expertos internacionales, así como las principales lecciones que recopiló el equipo investigador. Aborda lineamientos propuestos previamente, recomendaciones para la implementación del modelo, análisis sobre la viabilidad constitucional, legal y reglamentaria, además de una metodología para su seguimiento, monitoreo y evaluación. Finalmente, presenta algunas líneas generales de política de empleo público y de gestión de recursos humanos, para el período 2015-2025, y cierra con reflexiones sobre el trabajo mancomunado de cocreación Academia-Estado que caracterizó a la investigación.

ISBN: 978-958-774-318-0



9 789587 743180 >