

¿Cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas?

Pablo Sanabria, Pedro Nel Ospina, Fabián Telch¹

La gestión estratégica del talento humano (GETH) ha sido definida por James Perry como el proceso de vincular la función del recurso humano con los objetivos estratégicos organizacionales, con el fin último de mejorar el desempeño. El modelo de GETH (Figura 1) define como elementos básicos la descentralización y delegación de funciones; la contingencia y flexibilidad en las prácticas, y la alineación de los objetivos del individuo con los de la organización. Es un modelo basado en competencias, que no sólo involucra un cambio en las políticas, sino también en la forma misma de funcionamiento de la oficina de talento humano, la cual, más que armarse de especialistas en tareas operativas, se orienta a formar generalistas estratégicos encargados de una gestión del talento humano enfocada en alcanzar los objetivos organizacionales y sectoriales.

Principales resultados

- En Colombia, los grandes ajustes estructurales en materia de empleo público se han hecho en momentos que combinan alta voluntad del ejecutivo y capital político suficiente para enfrentar un tema que afecta a diversos actores.
- Los arreglos actuales reflejan una relativamente adecuada calidad institucional formal (normas), con limitaciones en la implementación y en la adaptación de organizaciones y territorios.
- El marco normativo existente evidencia un razonable margen de acción en temas de GETH, gerencia pública y gestión por resultados. Hay menor regulación que en temas de carrera administrativa.
- A nivel micro de la política: la unidad de personal cumple satisfactoriamente actividades operativas, pero no juega un rol estratégico en las entidades y no participa de las grandes tareas ni de la toma de decisiones misionales.
- A nivel macro de la política: el arreglo institucional y la interpretación del mandato de autonomía generan división artificial y desarticulación entre la formulación de la política desde el centro y la implementación en organizaciones y territorios.
- Dos sistemas/procesos críticos del empleo público requieren atención inmediata para romper con disfuncionalidades: el reclutamiento, selección y contratación; y la evaluación del desempeño.

Figura 1. Cambio en modelo de gestión de personas en el sector público

Modelo burocrático tradicional	Modelo de gestión estratégica del talento humano
<ul style="list-style-type: none">• Centralizado.• Basado en reglas y su cumplimiento.• Autoridad (e implementación) en una sola agencia.• Sólo los jefes de talento humano se encargan de la gestión de los "recursos" humanos.• Gobierno como empleador único y monolítico.• Reglas y monitoreo como herramientas para asegurar la consistencia.• Restringe el acceso de directivos para disminuir la influencia política.	<ul style="list-style-type: none">• Descentralización y delegación.• Variedad en prácticas y políticas contingentes a organizaciones y sectores.• Flexibilidad en la toma de decisiones.• Modelo basado en competencias más que en perfiles específicos y cerrados.• Entrenamiento generalista a servidores de la oficina de talento humano.• Objetivos, movilidad, satisfacción y compensación como herramientas clave.• Menos reglas y más autonomía para funcionar eficientemente y alcanzar objetivos.• Los directivos afectan e influyen en las políticas de talento humano.

Contar con una fuerza laboral efectiva, calificada, motivada y orientada al servicio es uno de los retos más grandes del sector público colombiano. Las recomendaciones al respecto que se presentan a continuación surgen de un proyecto de investigación financiado por

¹ Diversos comentaristas han enriquecido estas propuestas. Agradecemos especialmente a Sonia Ospina, de New York University; a Cristian Pliscoff, de la Universidad de Chile; a Maite Careaga y Carlos Caballero Argáez de la Universidad de los Andes; a Fernando Rojas; y a las directivas y funcionarios del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Acerca de los autores

Pablo Sanabria: Ph.D. en Administración y Políticas Públicas, American University (Washington D.C). Profesor de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. **Pedro Nel Ospina:** Ph.D. en Economía, Universidad de Cincinnati. Profesor de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. **Fabián Telch:** Maestría en Organizaciones Internacionales, Universidad de Parma. Investigador de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.

la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), cuyo objetivo es proponer lineamientos que permitan hacer estratégica la gestión del talento humano (GTH) en las organizaciones públicas colombianas².

Antes de presentar los resultados, vale la pena señalar la importancia de esta investigación en un contexto como el colombiano, en el que los complejos problemas que enfrenta nuestra sociedad, combinados con un eventual escenario de posconflicto, requieren tomar acciones, con diferentes niveles de prioridad, que permitan avanzar hacia una política que brinde a los servidores públicos y a los gestores del talento humano un rol pivotal dentro de las entidades, y que permita a la GTH agregar a la cadena de valor de las organizaciones públicas. Además, estas acciones se deben enmarcar en un esfuerzo general por lograr que la sociedad valore a los servidores públicos y los perciba como un grupo de actores orientados a brindar resultados.

Estado del arte y *benchmarking*

La revisión de la literatura de gestión pública y de las prácticas de los Gobiernos en materia de GTH evidencia un importante acervo de estrategias y acciones que han surgido como parte de un proceso acumulativo de conocimiento y aprendizaje organizacional. Se trata de un proceso que se inició desde el modelo burocrático tradicional —que ha impregnado fuertemente a las organizaciones públicas en todos los países— pasando luego por los modelos provenientes del sector privado —influenciados por la nueva gerencia pública— hasta llegar hoy al modelo estratégico y de servicio público que predomina como marco para el diseño de políticas de GTH.

La referenciación internacional (*benchmarking*) muestra que los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, por su sigla en inglés) y la Commonwealth han avanzado más rápidamente hacia modelos de gestión estratégica y de servicio. Algunos de ellos incluso han revertido algunas de las prácticas más cuestionadas de la nueva gerencia pública y se han enfocado fuertemente en herramientas tecnológicas y de gobierno abierto para fortalecer la gestión de personas hacia el servicio público. En un segundo grupo están países del Sudeste Asiático, que avanzan sólidamente hacia el modelo de GTH manteniendo aspectos como el mérito, la compensación y la gestión del desempeño. Finalmente, en Latinoamérica algunos países (Chile, Perú, Ecuador) han avanzado en reformas que experimentan aún con algunas de las medidas de modelos gerenciales combinadas con otras del modelo estratégico y de servicio público.

La revisión de prácticas indica un amplio uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para facilitar procesos de reclutamiento, selección y contratación, así como el desarrollo de *big data* y sistemas de información en tiempo real, centralizados, que faciliten el seguimiento de las cifras globales y organizacionales de empleados y aspirantes para el diseño de acciones de GTH basado en evidencia. Ciertos aspectos del modelo burocrático son mantenidos, principalmente aquellos relacionados con el mérito en

la selección y evaluación de desempeño. Las prácticas buscan métodos más diversos de evaluación, con base en la gestión por competencias (ser y saber hacer) más que en procesos tradicionales enfocados en el saber (manual de funciones, títulos y conocimientos en pruebas de selección múltiple).

Ciertas prácticas del sector privado se observan con más fuerza en los sectores públicos a nivel internacional, tales como el diseño de planes de bienestar basados en mediciones continuas de clima organizacional, la consulta casi permanente de las necesidades de los empleados, el análisis de cifras sociodemográficas, el uso de sistemas de manejo de bajo desempeño y el diseño de cargos y puestos de trabajo contingentes. En temas de compensación, además de procesos de nivelación salarial —reducción de brechas, especialmente para cargos directivos— con el mercado laboral, se observa un uso más frecuente de estímulos monetarios individuales y colectivos que, aunque han mostrado limitaciones en el sector público por sus efectos imprevistos, se usan de forma específica en ciertos cargos o grupos de cargos que por su objeto y sus tareas facilitan un efecto positivo en la productividad.

En cuanto a la evaluación del desempeño, los Gobiernos han buscado estrategias que les permitan avanzar de una evaluación formalista y no vinculante, hacia modelos que faciliten su uso como incentivo al desempeño. Se busca alinear las acciones de individuos y grupos con la misión organizacional, a través de acuerdos de gestión, presupuestos por desempeño y centros de evaluación externos. Por su parte, en cuanto a desarrollo personal y profesional se ha avanzado hacia procesos de formación y capacitación que permitan alinear mejor las expectativas de desarrollo individuales con las necesidades específicas de la organización y el Gobierno a través de mecanismos como universidades organizacionales, formación virtual y acercamiento con universidades por medio de consultorías y capacitaciones a la medida.

En términos generales, se encuentra que reformas recientes a nivel internacional se han enfocado en darle una visión estratégica a la GTH, buscando que las capacidades y competencias de los empleados correspondan con las necesidades de la organización. Así mismo, las reformas buscan generar movilidad laboral en las entidades del Estado y aprovechar la diversidad en los empleados. Sus acciones mantienen el mérito como principio clave, la creación de oportunidades de carrera, y la rendición de cuentas como estrategia de gobierno abierto. En cuanto a valores públicos, predomina un balance entre valores del modelo tradicional (integridad, imparcialidad, legalidad, honradez, mérito) con nuevos valores como eficiencia, efectividad, transparencia y diversidad.

Modelo y análisis de brechas por componentes

A partir de los elementos teóricos y de la evidencia empírica recogidos por el proyecto, se formuló un modelo compuesto por cinco subsistemas de acción de la GTH:

1. La **planeación del empleo**, que busca generar mecanismos que permitan contar con información centralizada y confiable acerca de funcionarios, cargos, vacantes y necesidades relacionadas.

² El proyecto se titula *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*.

2. La **gestión del empleo**, que tiene como objetivo garantizar que las organizaciones públicas atraigan, recluten y retengan a los más talentosos de acuerdo con una valoración integral de sus competencias y potencialidades.

3. La **gestión del clima organizacional**, la cual está orientada a mejorar el ambiente de trabajo de los servidores públicos, su bienestar, la valoración de su labor y su reconocimiento individual y grupal dentro de un entorno diverso.

4. La **gestión del desempeño**, que busca evaluar de manera objetiva la gestión individual y organizacional, con el fin de facilitar procesos de retroalimentación y ajuste con base en los resultados alcanzados, y de permitir el diseño de estímulos y estrategias de compensación orientadas a generar cambios de comportamiento individual y grupal.

5. La **gestión del desarrollo**, cuyo objetivo es estimular, corregir y refinar los rumbos de la gestión pública a través de procesos de formación y capacitación, con base en la evidencia obtenida acerca del desempeño, el clima organizacional y las necesidades de movilidad horizontal y vertical.

El proyecto identificó las brechas existentes (situación *de jure vs. de facto*) en la implementación actual de la política en Colombia para cada uno de los componentes del modelo. En cuanto a la **planeación del empleo**, el estudio muestra que no se tiene información sistemática, consolidada, desagregada y a nivel micro sobre los funcionarios y contratistas que trabajan en el sector público. Así, el modelo actual no facilita la GETH en la medida en que no brinda evidencia para la toma de decisiones y el diseño de programas. Se observa así mismo una debilidad organizacional en la planeación estratégica, pues las unidades de personal se concentran en temas operativos (nómina, vacaciones, incapacidades) y no son reconocidas como actores estratégicos desde la dirección. Además, las deficiencias en información y planeación limitan el diseño racional de la planta, la alineación de los manuales de funciones con las necesidades reales de personal, y la racionalización de acciones como la contratación temporal y la provisionalidad en los cargos.

En **gestión de empleo**, las principales brechas se encuentran en la limitada capacidad de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), la cual dispone de tan solo 56 servidores y 140 contratistas para responder a tiempo a más de 6100 entidades y 250.291 empleados de carrera a nivel nacional. Adicionalmente, se evidencian problemas de alineación entre el diseño de los concursos de selección, el perfil de los candidatos seleccionados y las necesidades de las entidades. Las limitaciones operacionales de la CNSC son el caldo de cultivo para que en la práctica perduren arreglos clientelistas y prácticas como la provisionalidad y la contratación temporal irracional. Por otra parte, el arreglo operacional del modelo de selección no permite generar una cultura organizacional que premie la gestión del recurso humano. Paradójicamente, existen dificultades para desvincular a los servidores con bajo desempeño, pero es igualmente difícil retener a los de alto desempeño, y esto último se debe en parte a la limitada movilidad vertical y a que no se ha puesto en marcha el modelo de carrera.

En cuanto a la **gestión del clima organizacional**, se encontró que la medición de clima no se realiza cada dos años, como señala la Ley 909 de 2004. Esto no sólo ocasiona que los planes y programas de bienestar no se basen en las demandas organizacionales e individuales, sino que hace muy difícil comprobar la efectividad de las acciones ejecutadas. La evidencia indica que los servidores públicos enfrentan un entorno complejo en el que perciben inequidad dentro de las entidades a las que pertenecen y en relación con otras entidades, mientras a nivel externo los estereotipos y los problemas de efectividad del sector público impactan negativamente su motivación laboral. Finalmente, y en relación con la falta de cifras, el sector público colombiano y sus organizaciones no cuentan con información sociodemográfica actualizada acerca de los grupos e individuos que las componen, lo cual limita la comprensión de las dinámicas de diversidad al interior de las organizaciones y del sector como un todo.

En relación con la **gestión de desempeño**, se evidenció que en el tema de compensación no se cuenta con información actualizada y permanente sobre la situación salarial de los servidores públicos, sobre su nivel de compresión salarial y sobre las divergencias con el mercado laboral global. En consecuencia, el salario no se encuentra atado a la gestión del desempeño. Por otro lado, el sistema de evaluación enfrenta importantes disfuncionalidades que se reflejan en una alta heterogeneidad en la implementación a nivel de organizaciones y territorios. Igualmente, hay una dificultad latente para alinear la evaluación de los servidores con la gestión global de la organización, pues los resultados no reflejan desempeños reales ni son vinculantes con otras áreas de GTH; el proceso de evaluación se cumple como una formalidad, más que como una acción de gestión estratégica resultante de un proceso basado en planeación, evaluación de objetivos y recolección de evidencias.

La **gestión del desarrollo** personal y profesional en el sector público colombiano en general no está atada a la estrategia organizacional y no se basa en demandas efectivas ni en necesidades de formación y capacitación. La falta de cifras y evidencia al respecto dificulta medir las competencias, aprendizajes y efectos sobre el desempeño, lo que hace más compleja la alineación de incentivos individuales y organizacionales. Por otro lado, el sistema refleja inequidades por cuenta de las limitaciones de empleados provisionales o temporales para participar en actividades de formación y bienestar. Finalmente, dado que el diseño y la asignación de programas de desarrollo y capacitación deben basarse en la evaluación del desempeño, las dificultades en esta última hacen aún más difícil alcanzar un modelo de desarrollo de habilidades y competencias basado en evidencia real, que indique hacia dónde focalizar los recursos limitados con que se cuenta para capacitación.

Con base en las brechas anteriores, la revisión del estado del arte y recientes informes de la OECD y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el equipo de investigación propone unas recomendaciones globales para cada uno de los componentes del modelo, las cuales



son listadas aquí y se encuentran desagregadas en el Documento de Trabajo EGOB No. 18, el cual puede ser descargado en el [sitio web de la EGOB](#) o en el código QR del costado izquierdo.

Recomendaciones de política

Planeación del empleo	Mejorar los sistemas de información existentes para consolidar cifras sobre total de funcionarios por tipo de contratación, y facilitar el seguimiento de cargos y vacantes y la forma en que llega esta información a los directivos.
	Darle mayor visibilidad al tema de talento humano en el sector público en los planes de desarrollo nacional y territoriales.
	Fortalecer la aplicación del modelo de gestión por competencias laborales para facilitar los procesos de selección, evaluación y movilidad.
	Redefinir roles y formas de trabajo en la Unidad de Personal para darle un rol estratégico en planeación y convertirla en oficina de talento humano.
Gestión del empleo	Diseñar mecanismos para ampliar capacidad y cobertura de CNSC y para hacer más eficiente su gestión.
	Crear sistemas de carrera especiales para atraer públicos potenciales y calificados y asegurar continuidad (sistema de jóvenes talentosos [<i>high-flyers</i>], sistema de gerentes públicos).
	Formular una política de gestión del bajo desempeño en servidores públicos.
	Revisar opciones de ascenso y movilidad interna teniendo en cuenta el marco legal vigente.
Gestión del clima organizacional	Medir clima y cultura organizacional del sector público y sus organizaciones de forma continua y crear un <i>ranking</i> de entidades y un banco de prácticas.
	Formular políticas sobre ambientes de trabajo tales como horarios flexibles, oficina abierta y <i>task force</i> .
	Fortalecer una estrategia de visibilidad y valoración positiva de servidores y entidades atada a un sistema de estímulos monetarios y no monetarios.
	Diseñar un plan de beneficios ajustado a las necesidades y características de contratistas y provisionales.
	Formular planes, programas y acciones de bienestar y desarrollo con base en cifras sobre la diversidad de las organizaciones.
Gestión del desempeño	Medir el avance en el ajuste de manuales de funciones por finalidades y competencias, cuadros funcionales y categorías salariales. Crear un <i>ranking</i> de efectividad en la simplificación de dichos procesos.
	Diseñar procesos que faciliten la alineación de la GTH con la gestión global, por ejemplo a través de <i>business process management</i> y de planes estratégicos de GTH atados a acuerdos de desempeño.
	Facilitar que los evaluadores evalúen el desempeño siguiendo procesos y levantamiento de evidencia a través de las TICs.
Gestión del desarrollo	Formular un plan de fortalecimiento de la ESAP para atraer a directivos y ejecutivos a sus programas de formación y educación continuada.
	Fortalecer relación entre las universidades y el Estado en temas de GTH: realizar encuentros anuales entre académicos y servidores públicos, crear una línea de investigación en Colciencias, y poner en marcha un sistema de becas para formación de personal científico.
	Promover mecanismos de aprendizaje conjunto, tales como una red de jefes de talento humano, formación virtual y universidades organizacionales.
	Formular un Plan Multianual de Capacitación del Sector Público en el que se definan guías, prioridades temáticas y criterios de asignación.

Acerca del estudio

Este estudio está vinculado al Grupo Multidisciplinario de Políticas Públicas - Línea de Gestión Pública, de la Universidad de los Andes. Contó con asesores de la Universidad de Nueva York y la Universidad de Chile, y fue financiado por la ESAP, con el apoyo del DAFP y Colciencias.

Informes de investigación sobre el tema como parte del proyecto

- Estado del arte de la gestión estratégica del talento humano en el sector público: teoría y prácticas. **Pablo Sanabria.**
- Análisis institucional de la evolución de la política pública de gestión del talento humano en Colombia. **Jaime Torres.**
- El diagnóstico desde adentro: estado actual de la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas a partir de la visión de los expertos en las unidades de personal. **Maite Careaga.**
- Voces y vivencias: la gestión del talento humano vista desde adentro de las organizaciones públicas colombianas. **Sonia Ospina, Amparo Pinilla.**
- Evaluación del statu quo normativo y jurisprudencial de la gestión del talento humano en el sector público colombiano. **Enrique Borda, Angélica Díaz.**
- Análisis del statu quo de las prácticas de las oficinas de talento humano. **Paula Rozo, Luis Díaz, Julián Arce.**
- Lineamientos para una política de talento humano para el sector público colombiano. Para servir mejor al país: ¿cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas? **Pablo Sanabria, Fabián Telch, Alejandra Rodas, Mauricio Astudillo, Sebastián Estrada.**
- Resultados de la socialización de recomendaciones a nivel regional. **Pablo Sanabria y Fabián Telch.**

CEDE:

<http://economia.uniandes.edu.co/CEDE>

Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo:

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

Comité editorial

Raquel Bernal, Directora CEDE

Carlos Caballero, Director Escuela de Gobierno

Ana María Ibáñez, Decana Facultad de Economía

Darío Maldonado, Profesor Escuela de Gobierno

En esta edición

Ana María Ibáñez, Editora

David Bautista, Diagramación

David Arturo González, Corrección de estilo