

## *Anexo A*

### **La gestión estratégica de recursos humanos en Colombia**

#### **Introducción**

Las reformas dirigidas al establecimiento de un sistema moderno y dinámico de gestión de recursos humanos (GRH), son esenciales para dotar al sector público de los medios necesarios para fomentar el desarrollo económico y social. La integración efectiva de la gestión de los recursos humanos en toda reforma global de gobernanza pública, es primordial para asegurar que la GRH del sector público posibilite el desarrollo de las políticas estratégicas del gobierno. Esta situación incrementará la confianza en las instituciones públicas, considerándose más productivas, bien administradas y que actúan en beneficio de los ciudadanos y del país.

Referente a la GRH en Colombia, en este Informe se abordan cuatro áreas esenciales, convirtiéndose así la GRH en una herramienta estratégica para la buena gobernanza:

- Planeación y gestión estratégica de la fuerza laboral;
- Fortalecimiento de la capacidad para reclutar y retener talento, y mejorar las habilidades y competencias;
- Potenciación de la orientación al desempeño y desarrollo de liderazgo;
- Fortalecimiento de la reforma a la gestión de recursos humanos.

Las reformas en estas áreas ayudarán al gobierno de Colombia en sus esfuerzos dirigidos a crear un servicio civil más eficiente y efectivo, con visión a futuro y con una perspectiva estratégica, integrado por una fuerza de trabajo formada, seleccionada por méritos y adecuadamente recompensada y motivada, que cuente con un marco de gestión por desempeño claro, riguroso y efectivo, y que tenga capacidad de ofrecer mejores resultados de servicio público para el país y sus ciudadanos.

#### **Planeación y gestión estratégica de los recursos humanos**

La experiencia de países de la OCDE muestra que la planeación y gestión estratégica de la fuerza laboral son esenciales para que los gobiernos puedan garantizar, que la fuerza laboral del sector público es capaz de satisfacer las necesidades cambiantes de las organizaciones del gobierno, de una manera eficiente desde la perspectiva del coste. Los gobiernos necesitan tener la capacidad de controlar el tamaño, y el coste de sus recursos humanos. Adicionalmente, necesitan gestionar dichos recursos humanos de forma más estratégica, para que las organizaciones puedan alcanzar sus objetivos, y se cumplan las metas del conjunto del gobierno. Esto requiere de una correcta definición de las competencias de la fuerza laboral y dotarlos de la flexibilidad necesaria, para el cumplimiento de los requerimientos.

En la planeación y gestión de los recursos humanos hay que tener en cuenta:

- La capacidad de analizar las cifras, costes y competencias de los empleados (la política de remuneración y la gestión de pagos también son herramientas claves para administrar el coste de la fuerza de trabajo);
- Alinear la planificación de los recursos humanos con la política estratégica de cada organización;
- Flexibilidad en la gestión de la fuerza de trabajo;
- Una perspectiva del conjunto del gobierno sobre las asignaciones entre sectores, y sobre el tamaño y coste global de la fuerza laboral; y
- Rendición de cuentas de los gerentes para la planeación de los recursos humanos.

### *Cifras y organización del empleo público en Colombia*

El Gobierno de Colombia emplea aproximadamente 1.16 millones de servidores públicos en el nivel nacional y los niveles regionales en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial del gobierno, y en sus entidades autónomas.<sup>1</sup> Estas cifras incluyen maestros, personal de la policía y militar, personas de los servicios de salud. El poder ejecutivo está organizada en agencias centralizadas y descentralizadas (ver Capítulo 2). El gobierno nacional está compuesto por la oficina del Presidente de la República, los ministerios (de los cuales hay 16) y departamentos administrativos. Las gobernaciones (32) y municipios (1,102), superintendencias, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado conforman el poder ejecutivo en el nivel regional. Hay 211 entidades en el nivel central y 5,979 en el nivel regional.<sup>2</sup> En mayo de 2013, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)<sup>3</sup> de Colombia informó haber contratado 64,000 empleados provisionales adicionales para responder a necesidades temporales, incrementando así las capacidades en las entidades nacionales. La Tabla A.1 muestra la composición del empleo en el servicio público.

Tabla A.1. Composición del empleo del servicio público en Colombia (2012)

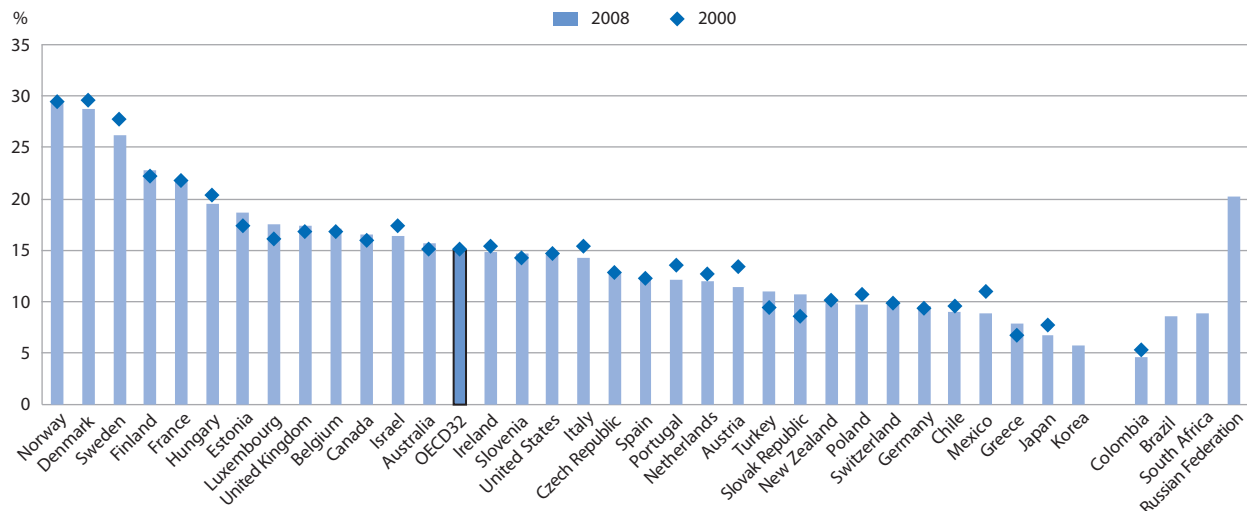
Sectores y entidades	Total	Porcentaje
Total de personal en la administración pública	1 164 696	100
1) Personal en la administración central	670 161	57.5
Ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos, empresas del estado u otras entidades administrativas	147 253	12.6
Militares uniformados y personal militar	440 007	37.8
Empleados en el poder legislativo	835	0.1
Poder judicial	48 081	4.1
Entidades autónomas	33 885	2.9
2) Personal en la administración regional	494 635	42.5
Maestros(as) y personal educativo	338 733	29.1
Personal de salud <sup>a</sup>	52 054	4.5
Otros empleados en el nivel regional	103 038	8.9

*Nota:* a. Según reporte del DAFP en mayo de 2013, esta cifra solo incluye personal de base que trabaja en hospitales, sin tener en cuenta servicios de personal contratados externamente.

*Fuente:* Datos suministrados por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), Colombia.

Tomando como base los datos de comparación internacional mostrados en la Figura A.1, Colombia parece tener un empleo público reducido. El empleo total del gobierno (empleo en el gobierno en general y en corporaciones públicas) representaba el 4.7% de la fuerza laboral en 2008. De acuerdo con estos datos, el empleo del gobierno en Colombia es extremadamente bajo, comparado con el promedio de la OCDE de 15% y muy inferior al de otros países latinoamericanos como Brasil, Chile y México.

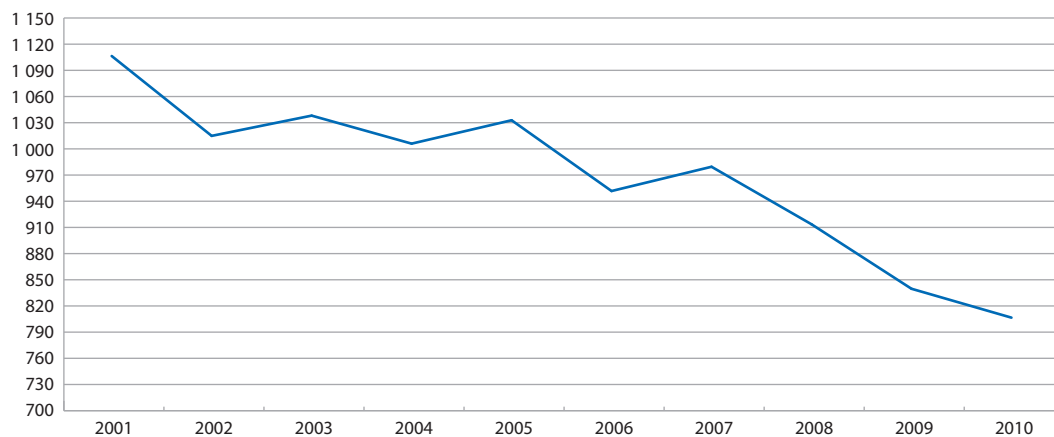
Figura A.1. Empleo en el gobierno en general como porcentaje de la fuerza laboral, 2000 y 2008



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), base de datos LABORSTA. Los datos de Turquía son del Ministerio de Hacienda y del Instituto Estadístico Turco. Los datos de Japón sobre empleo son del Censo de Establecimientos y Empresas. Los datos de Corea del Sur fueron suministrados por funcionarios del gobierno.

Se considera que existen varias explicaciones para el reducido tamaño de los recursos humanos del gobierno. Las continuas presiones fiscales han conducido a congelar las nóminas en el año 2000. En aplicación de la legislación dictada en 2000, los costes de personal en términos reales no pueden crecer. Como se ilustra en la Figura A.2, el empleo cayó aproximadamente un 20% entre 2001 y 2010. A pesar de que la restricción de personal fue eliminada en 2011 permitiendo la contratación durante dos años, para posibilitar la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 2010-14, tuvo un impacto reducido sobre el empleo. Otro factor a considerar puede ser que entre 1999 y 2004 no existieron procesos selectivos para los funcionarios de carrera, debido a una sentencia de la Corte Constitucional sobre la legalidad de los procesos de selección. Aunque el reclutamiento se reanudó en 2005, todavía existe una gran cantidad de cargos vacantes, y adicionalmente las restricciones presupuestarias siguen todavía vigentes. A medida que las exigencias sobre el estado continuaron creciendo durante este período, las necesidades de fuerza laboral fueron satisfechas mediante la contratación de un número significativo de personal al margen de la nómina. Por tanto, el número real de empleados en el sector público está subestimado, dado que no es posible obtener una cifra exacta de la cantidad de personal al margen de la nómina. Otro motivo probable para el reducido tamaño del empleo público, es que en el sector de la salud es reducido, según estándares comparativos, dado que la mayoría de los trabajadores de los servicios de salud son contratistas privados.<sup>4</sup>

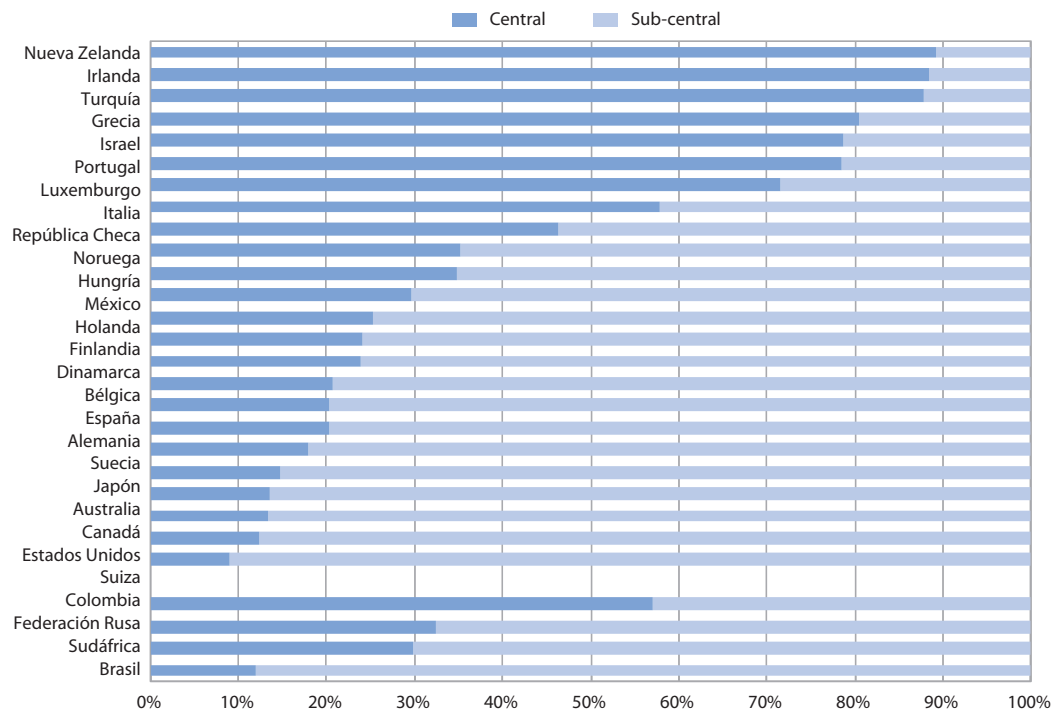
Figura A.2. Variación en el nivel del empleo total en el sector público colombiano



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), base de datos LABORSTA.

La proporción de empleados del gobierno en el nivel subnacional es un indicador del grado de descentralización de la administración pública de Colombia; es decir, la delegación de responsabilidades a los gobiernos regionales y locales (ver Capítulo 4). La mayoría de los países miembros de la OCDE tienen más empleados en el nivel subnacional de gobierno que en el nivel central (Figura A.3). En Colombia, el 43% del total de la fuerza laboral pública está ubicada en los gobiernos regionales y municipales, donde los maestros representan la mayor parte de este empleo (Tabla A.1). El servicio de atención de la salud se presta en los niveles departamental / regional y municipal; sin embargo, como se puso de manifiesto anteriormente, la mayoría del empleo del sector salud está organizado actualmente a través de esquemas de contratación, y por lo tanto no está incluido en las cifras de empleo público.

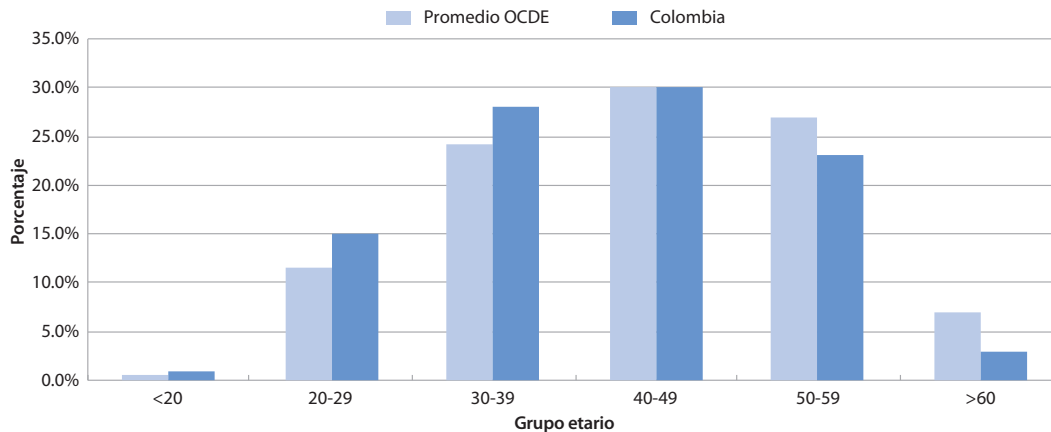
Figura A.3. Distribución del empleo general entre los niveles central y subcentral del gobierno, 2008



Fuente: OCDE (2011c), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, París. Datos de Colombia suministrados por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

En Colombia el empleo público es relativamente joven, tan solo en 2012 el 26% fue mayor de 50 años (Figura A.4).<sup>5</sup> Colombia, por lo tanto, no tiene que afrontar el reto de un empleo público envejecido, situación dada en la mayoría de los países miembros de la OCDE. Sin embargo, hay algunas unidades del sector público en Colombia donde el problema del envejecimiento es patente. Por ejemplo, en el Ministerio de Defensa, una tercera parte del personal está programado para jubilarse para 2015 y el ministerio está utilizando esta situación para incrementar el nivel de cualificación de su personal y así reestructurar los recursos humanos.<sup>6</sup> Este es un buen ejemplo de planeación estratégica del empleo público.

Figura A.4. Comparación de la estructura etaria del servicio público en países de la OCDE y Colombia

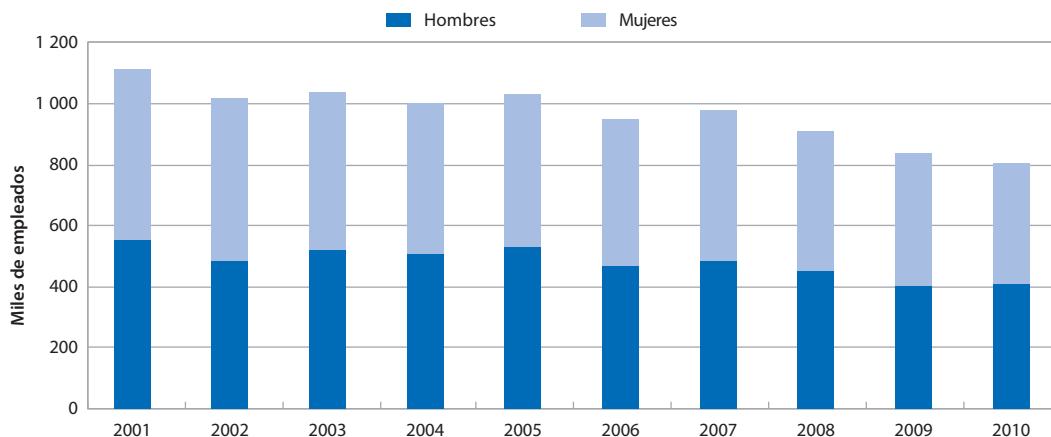


Nota: Promedio OCDE 2009. Promedio Colombia 2012.

Fuente: OCDE (2010d), *Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments*, París. Datos de Colombia suministrados por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

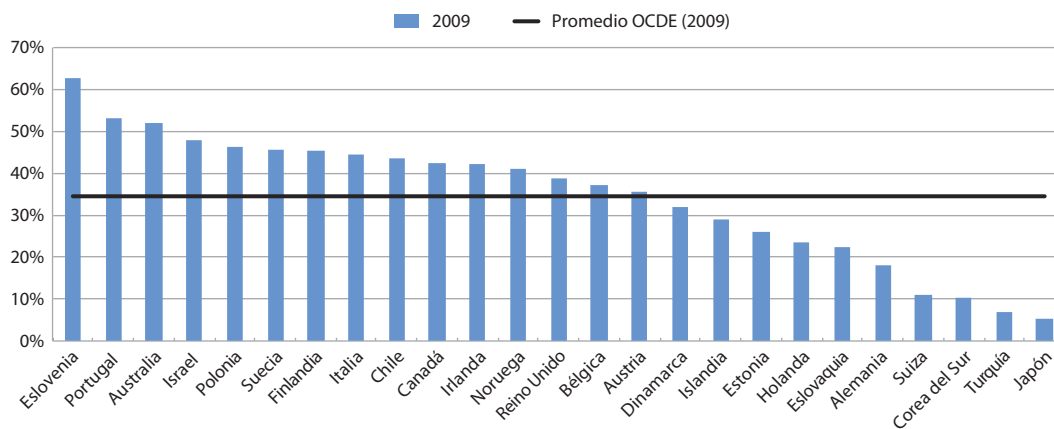
Colombia tiene un fuerte compromiso con la promoción de la igualdad de oportunidades de las mujeres en el servicio público. Cada organización en sus informes mensuales de personal debe incluir el número de mujeres empleadas, existiendo cuotas fijadas legalmente. En 2010, las mujeres representaban el 50% de los empleados públicos (Figura A.5) y existe una obligación legal en virtud de la cual el 30% de los cargos gerenciales deben ser ocupados por mujeres. Sin embargo, la OCDE durante la revisión no tuvo acceso a datos oficiales sobre el porcentaje de cargos de alta gerencia ocupados actualmente por mujeres para verificarlo. En países de la OCDE, la representación promedio femenina en la alta dirección en 2009 era del 35% (Figura A.6).

Figura A.5. Distribución del empleo público por género en Colombia



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), base de datos LABORSTA.

Figura A.6. Porcentaje de altos cargos en el gobierno central ocupados por mujeres, 2009



Fuente: OCDE (2010), *Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments*, París.

La gestión del crecimiento, asignación y coste de la fuerza laboral del gobierno probablemente planteará desafíos significativos en los próximos años, para los cuales el gobierno de Colombia necesitará prepararse. Conforme el sector público asume nuevos roles y competencias, existen presiones para dar fomento a la reestructuración del empleo público a fin de dar cobertura a las nuevas prioridades, en el contexto del desarrollo económico y social. Un paso esencial para afrontar este desafío será tener mejores datos sobre las tendencias y costes de remuneración del empleo público, a fin de sustentar la toma de decisiones de recursos humanos. Los datos sólidos son también un medio clave para la rendición de cuentas de las gerencias de cada organización, en lo referente a la planeación y la gestión de la fuerza de trabajo. Colombia carece actualmente de las herramientas de planeación y de presupuesto de fuerza de trabajo, para lograr sus metas relacionadas con la eficiencia y los costes de personal, tanto dentro de la mayoría de las organizaciones individuales como en una perspectiva del conjunto del gobierno.

El gobierno de Colombia lanzó el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público–SIGEP. Este sistema, más allá de compilar la información de los servidores públicos, se convierte en una herramienta para mejorar la planeación, el desarrollo y la gestión del servicio público. El SIGEP tiene tres subsistemas; organización institucional, recursos humanos y servicio al cliente (definidos en el Decreto 2842 de 2010). El sistema está en la etapa de información en diferentes niveles del gobierno, en cumplimiento de su plan de despliegue. En este sentido, el sistema tiene información que podría ser útil para apoyar la gestión y la planeación de la fuerza de trabajo. El sitio web del SIGEP ([www.sigep.gov.co](http://www.sigep.gov.co)) tiene una sección que permite generar reportes de información cuantitativa sobre instituciones públicas nacionales, su distribución orgánica, ramas de gobierno, estatus legal, sector administrativo, niveles jerárquicos y planta de personal.

A pesar de que desde el año 2000, el gobierno de Colombia ha ejercido un control estricto sobre el crecimiento de los costes de personal, se podría lograr un mayor control reduciendo la dependencia en personal no incluido en la nómina y en contratistas. Las herramientas usadas en diversos países de la OCDE para garantizar el uso apropiado del personal no incluido en la nómina, incluyen un mejor informe de las cifras de personal (incluyendo personal por fuera de la nómina), marcos para que los jefes de las organizaciones del gobierno rindan cuentas por la planeación de la fuerza de trabajo (incluida su decisión sobre el uso de personal temporal y de contratistas), y, en un entorno fiscal apretado, restricciones a la contratación de personal no incluido en la nómina. Las prácticas en varios países de la OCDE que realizan evaluaciones y



análisis a nivel del conjunto del gobierno sobre la fuerza de trabajo gubernamental pueden ser de interés para Colombia. Como se muestra en los ejemplos del Recuadro A.1, esto permite a los gobiernos hacer seguimiento a las cifras globales de empleados y a tener una posición que les permita evaluar el impacto sobre el mercado laboral ampliado, así como promover un diálogo estratégico sobre GRH entre los niveles de gobierno.

### Recuadro A.1. Prácticas de gestión de la información de la fuerza de trabajo en Bélgica, Canadá, el Reino Unido y Brasil

En 2004, **Bélgica** implementó el Proyecto SEPP, como metodología estándar para contar el número de servidores civiles en cada uno de los servicios públicos federales. Este tiene en cuenta el personal remunerado de un servicio, incluido el personal de gerencia, estatutario y contractual. La metodología incluye estrictos parámetros de tiempo para contar el personal, con el fin de evitar el problema del flujo constante de la fuerza de trabajo debido a los flujos de ingreso y salida del empleo. El SEPP da un estimativo de los costes de un empleado tomando como base el más reciente salario real pagado, un estimativo del coste promedio del personal existente y una definición estandarizada de los costes generales. El SEPP se usa anualmente en el proceso de planeación de la fuerza laboral, y mensualmente para hacer seguimiento al progreso del plan de personal. El gobierno usa el SEPP con carácter anual para analizar el nivel de riesgo de todos los servicios en su proceso de planeación de personal, y para evitar la quiebra (control *ex ante*) que se publica en la Evaluación del Plan de Personal; y cada cuatro meses para analizar la evolución en el número de servidores públicos.

**Canadá** tiene un Tablero de Control de la Gestión del Servicio Público (*'Public Service Management (PSM) Dashboard'*) que recopila datos de diferentes sistemas, tales como el sistema central de nómina, sistemas de datos y sistemas de reclutamiento de departamentos específicos, etc. El Tablero de Control PSM es un conjunto de herramientas de información y transferencia de conocimientos en línea, desarrolladas para suplir las necesidades de monitoreo de desempeño y de informes de las agencias centrales, así como para sustentar la toma de decisiones por parte de los subjeses y funcionarios de los departamentos de RR.HH. Contiene más de 250 mediciones de desempeño accesibles a más de 1,700 usuarios de todo el servicio público. El Tablero de Control PSM eventualmente incorporará medidas de desempeño, kits de herramientas, hipervínculos y funcionalidades adicionales, para habilitar un servicio público de alto desempeño.

El **Reino Unido** publica los Resúmenes Trimestrales de Datos del Plan de Negocios (*Business Plan Quarterly Data Summaries-QDS*) diseñados para dar una instantánea trimestral sobre cómo está gastando su presupuesto cada departamento, los resultados que ha logrado y cómo está desplegando su fuerza de trabajo. Su propósito primordial es poner una mayor cantidad de información de gestión en poder del gobierno, en ese momento a disposición de miembros del público de manera periódica, y en un formato de fácil lectura. El gobierno del Reino Unido pretende incluir una versión anual de esta información, para ser presentada de manera formal en el Parlamento en un Informe Anual y de Cuentas. La plantilla de los QDS es igual para todos los departamentos, a pesar de que muchos de los indicadores individuales son específicos para cada departamento (especialmente los indicadores de insumos e impacto). Además, hay información de gestión mensual sobre las cifras de personal, y los costes del pago de cuentas en la Oficina del Gabinete y los datos de pagos no consolidados relacionados con desempeño para la Oficina del Gabinete.

El Ministerio de Planeación, Presupuesto y Gestión de **Brasil** publica mensualmente un Boletín Estadístico de Personal (*Boletim Estatístico de Pessoal*). Este contiene datos sobre gastos de personal, distribución del personal por organización y entidad de la administración federal, número de servidores públicos y su distribución basada en el nivel de remuneración, así como información sobre los perfiles de los cargos contenidos en la estructura.

*Fuente:* Huerta Melchor, O. (2013), *The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries*, OECD Working Papers on Public Governance, No. 21, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k487727gwvb-en>.

Debido a las permanentes presiones presupuestarias y de la reestructuración del servicio civil para satisfacer necesidades cambiantes, será necesario ampliar la gama de instrumentos empleados para ajustar el personal. Hasta la fecha el enfoque adoptado ha sido el de restringir el acceso al empleo público, creando esta situación fuertes presiones. Los países de la OCDE tienen una amplia experiencia adquirida en tiempos de recesión, referente a la gestión del empleo público; esta experiencia muestra que es preferible usar una combinación de instrumentos de GRH, como se describe en el Recuadro A.2. Conforme las autoridades colombianas puedan desarrollar instrumentos esenciales de GRH, tales como la planeación de recursos humanos, mejorar los procedimientos de selección de personal, el uso de estrategias para incrementar la formación técnica del personal y mecanismos de reasignación de efectivos, estarán en mejor posición para la gestión de sus recursos humanos, cumpliendo adecuadamente el marco fiscal.

#### **Recuadro A.2. Reestructuración de la fuerza laboral del gobierno: lecciones de países de la OCDE**

La implicación sobre la fuerza de trabajo de cualquier reforma o innovación del servicio civil, necesitan ser contempladas y requieren de planeación previa desde su inicio, tanto en términos de cualquier reducción o reubicación anticipada de personal, como en términos de administrar el cambio para minimizar perturbaciones, proteger la capacidad y continuidad del servicio, y evitar, en la medida de lo posible, agotar la confianza o erosionar la moral.

Las medidas de reducción y reasignación de fuerza de trabajo no deben ser independientes, sino que deben ser parte de reformas más amplias. Parece haber un ámbito para hacer un mejor uso de una combinación de instrumentos para gestionar la fuerza laboral, particularmente a través de una mejor integración de instrumentos de GRH —tales como la planeación de la fuerza de trabajo, estrategias de habilidades y rediseño del trabajo— con instrumentos de presupuesto, tales como recortes automáticos por productividad, gestión del desempeño y revisiones de programas / gastos.

La combinación de instrumentos puede ayudar a reducir las desventajas asociadas con cada instrumento por sí solo. Por ejemplo, las revisiones de gastos pueden ayudar a identificar y definir recortes, los instrumentos que impulsan la mejora continua de la productividad pueden reducir la necesidad de recurrir a recortes ad hoc, la inversión en renovación de habilidades y el apoyo para la reubicación de personal pueden ayudar a preservar capacidades y mantener la confianza y la moral de los empleados.

Con la finalidad de ajustar el empleo público la reducción a gran escala de la plantilla de personal es la opción más problemática. Las evaluaciones realizadas destacan diversos efectos negativos sobre la capacidad técnica de los recursos humanos, así como sobre la confianza y la moral, y cuestionan la sostenibilidad a largo plazo de las reducciones de personal llevadas a cabo de esta forma. Los ciudadanos también pueden perder confianza, si la reducción de personal no garantiza la continuidad de la prestación de los servicios públicos. Si los gobiernos consideran que no tienen otra opción más que embarcarse en tales programas, deben ser conscientes de estos riesgos, y adoptar pasos para minimizar los efectos adversos. La experiencia sugiere que una atención específica de la gestión de los recursos humanos (para el personal restante así como para el saliente) y del uso de la planeación estratégica de la fuerza de trabajo para evaluar los requerimientos anticipadamente a la implementación de recortes, son elementos esenciales en este frente. Un enfoque diferenciado hacia la reducción de personal parece ser preferible a los recortes de carácter general.

La congelación de la oferta de empleo público es probablemente la opción más perjudicial para la reducción de personal, debido a que es indiscriminada y limita la capacidad de las organizaciones para reestructurarse y adquirir nuevas habilidades. Adicionalmente, dado que tienden a prolongarse en el tiempo, tienen un impacto negativo sobre la moral del personal, y sobre la capacidad para la prestación de los servicios.



### Recuadro A.2. Reestructuración de la fuerza laboral del gobierno: lecciones de países de la OCDE (continuación)

Los esquemas de reubicación en el contexto de reducciones de personal pueden ayudar a retener habilidades y experiencia, y contribuirá además a gestionar los aspectos de relaciones industriales de la reducción de la planta de personal. Adicionalmente es necesario emprender nuevas acciones para promocionar la reasignación de efectivos y la movilidad, apoyando la reestructuración de los servicios y el uso óptimo de las habilidades.

*Fuente:* OCDE (2011), *Public Servants as Partners for Growth: Toward a stronger, leaner and more equitable workforce*, OECD Publishing, París.

Entre los mayores retos que afronta Colombia se incluye la necesidad de garantizar que la ampliación del empleo público genere una mejor provisión de bienes y servicios públicos, y evitar la situación de que el empleo público absorba un elevado porcentaje de la fuerza de trabajo formada, que es relativamente pequeña, distorsionando así el mercado laboral en el sector privado de la economía. Esto hace esencial que el gobierno desarrolle herramientas de presupuesto, de planeación del empleo público y de gestión por desempeño, para permitir impulsar metas sobre empleo público y así como el incremento de su productividad.

#### ***Efectividad de los esquemas de empleo para la planeación y gestión de la fuerza de trabajo***

La gestión del empleo público en Colombia está enmarcada por detalladas disposiciones constitucionales y legislativas. Si bien el marco legal refleja un fuerte compromiso dirigido a romper los antecedentes de clientelismo político en Colombia, mediante el establecimiento de un servicio civil profesional y basado en el mérito, esto ha dado lugar al surgimiento de rigideces no intencionadas en la gestión del personal. La Constitución contiene diez artículos sobre el servicio civil. Estas disposiciones son prescriptivas; en lugar de enmarcar valores y principios generales, en algunos aspectos, han demostrado ser una fuente de falta de flexibilidad en la gestión del servicio civil, porque por definición las disposiciones constitucionales son difíciles de cambiar. Por ejemplo, existe un requisito constitucional según el cual, todo cargo del sector público tiene sus deberes determinados por ley o regulación. Adicionalmente, ha dado lugar a un sistema de manuales muy detallados sobre descripción de los cargos; esta situación dificulta la reasignación del personal. Estos manuales son muy rígidos especificando qué tipo de perfil técnico puede ser nombrado para un puesto. En mayo de 2013, el DAFP informó que está en proceso de revisar el Decreto 2539 de 2005, el cual estipula todas las competencias comunes por nivel jerárquico. El DAFP también está participando en la implementación de las “Competencias Nacionales y el Documento CONPES No. 3674”, el cual establece las “Directrices de Política para el Fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano-SFCH”. Ambos trabajos servirán para el establecimiento de una nueva metodología, y la elaboración de manuales de funciones y competencias.

El sistema de gestión de recursos humanos es muy legalista, otorgando prioridad al cumplimiento de las reglas y al control del presupuesto del personal y del número de puestos. Sin embargo, el actual esquema no ofrece un marco adecuado, para que en la gestión de recursos humanos se compagine la fuerza laboral con las necesidades de las organizaciones, en lo que se refiere al número, las competencias y el desempeño de los empleados públicos. Un desafío prioritario para las autoridades colombianas será, por lo tanto, otorgar más flexibilidad y un enfoque más estratégico al marco legal del empleo público.

El empleo público está regulado por la Ley 909 sobre Carrera Administrativa, Empleo y Gerencia Pública (2004), diseñada para reforzar que el proceso selectivo del empleo público esté basado en el mérito, establecido en la Constitución de 1991. Este marco legislativo refleja el compromiso de Colombia con el establecimiento de principios y sistemas sólidos de gestión de recursos humanos, para promover que el servicio civil funcione efectivamente.

Hay cuatro tipos principales de empleados en el sector público:

- Empleados públicos
- Trabajadores oficiales empleados bajo una categoría especial de contrato, en empresas industriales y comerciales de propiedad pública
- Empleados bajo contratos de derecho privado que trabajan en compañías de propiedad mixta
- Miembros de las “corporaciones públicas”, funcionarios elegidos

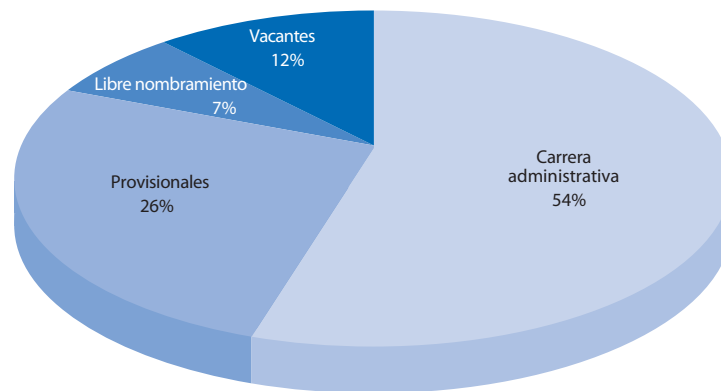
Los empleados públicos se enmarcan en las siguientes categorías:

- Cargos en la Carrera Administrativa, para los cuales el acceso al empleo público está basado en el mérito;
- Cargos que son objeto de libre nombramiento y cese (cargos de alta gerencia, asesores y otros “cargos de confianza”);
- Cargos para un plazo fijo de tiempo (defensores, miembros de las corporaciones autónomas regionales, miembros de las comisiones reguladoras, Contralor y Procurador, directores de las empresas industriales y comerciales del estado, jueces, jefes de control interno del nivel territorial);
- Funcionarios ocasionales (personal provisional en cargos de carrera, supernumerarios, empleados temporales y personal contratado a través de contratos de servicio).

En el poder Ejecutivo nacional, excluyendo el personal uniformado, aproximadamente el 10% corresponde a cargos de libre nombramiento. En el sector militar, de educación, y en el poder judicial (excepto jueces), se estima que casi todo el personal son servidores públicos de carrera.<sup>7</sup> El uso de diversos tipos de empleo ocasional (personal provisional, personal temporal, supernumerarios, personal contratado a través de contratos de servicio) es generalizado, debido a los problemas que afectan el sistema de reclutamiento para los cargos de carrera y a las restricciones presupuestarias para la contratación de personal permanente.

Los cargos de carrera pueden ser ocupados por personal provisional, mientras una organización está a la espera de seleccionar personal permanente. El número total de personal provisional empleado en el servicio civil está estimado en cerca de 40,000 actualmente; alrededor del 3.3% del total de personal.<sup>8</sup> Sin embargo, al excluir el sector militar, el de educación y la rama judicial, se estima que un 10% de los cargos de carrera están ocupados por personal provisional.<sup>9</sup> Debido a las prolongadas demoras en el proceso de selección, el personal provisional puede representar una proporción relativamente grande del personal total de los ministerios y otras organizaciones públicas. En algunos ministerios, el 50% o más de los cargos de carrera están ocupados por personal provisional.<sup>10</sup> Se observa la misma situación en los niveles subnacionales de gobierno (Figura A.7). Si bien el personal provisional puede ser empleado por largos períodos, no hay manera de regularizar los cargos del personal provisional; su empleo se da por terminado cuando el cargo es ocupado por un servidor público de carrera.

Figura A.7. Empleo público del Distrito (empleados públicos) en Colombia, 2012



Fuente: Información suministrada por el Departamento Administrativo del Servicio Civil de la ciudad de Bogotá.

El personal temporal empleado bajo contratos a corto plazo supuestamente debe ser usado para satisfacer necesidades de corto plazo, con contratos limitados a un año, pero no se consideran empleados públicos.<sup>11</sup> Sin embargo, parece que se hace un uso generalizado de personal de corto plazo para desempeñar trabajos de base, porque las organizaciones no tienen cargos suficientes para contratar personal permanente, o para traer personas con mejores cualificaciones. Frecuentemente, los contratos son renovados de manera que el personal de corto plazo, en la práctica, puede trabajar para una organización por un período prolongado.

En el sector de la salud, el cual está descentralizado en gran parte en los departamentos y municipios, muchos trabajos son subcontratados. Los profesionales de la salud han constituido cooperativas a través de las cuales, contratan sus servicios con instituciones públicas prestadoras de servicios de salud. Esto es considerado por el gobierno de Colombia como un gran obstáculo para la prestación de los servicios de salud de manera eficiente y efectiva. Actualmente, el gobierno está buscando regular el empleo en el sector de la salud, mediante la introducción de disposiciones sobre empleo directo.

Los esquemas de empleo ocasional y contractual proveen de la flexibilidad necesaria para que las organizaciones satisfagan demandas de recursos de corto plazo, para proporcionar habilidades especializadas donde hay carencia de capacidades técnicas, o para contratar externamente ciertas funciones no básicas. Sin embargo, el recurrir a personal ocasional y por contrato para desempeñar trabajos centrales menoscaba el principio de un servicio civil profesional basado en méritos, y genera inestabilidad en el sistema de empleo tanto para los empleadores como para los empleados. Más aún, conlleva al riesgo de crear tensiones entre el personal ocasional, que es considerado esencial por los gerentes para el funcionamiento de las organizaciones, pero que goza de pocos derechos laborales. Está vigente un sistema de empleo de dos escalas en el servicio civil de Colombia, con cifras importantes de personal ocasional, contratado con carácter discrecional por los gerentes, que trabajan junto a los servidores públicos permanentes, haciendo a menudo el mismo trabajo y empleados frecuentemente por períodos considerables, pero sin la seguridad en el empleo ni el acceso a los términos y condiciones de empleo, que gozan los servidores públicos de carrera.

Varios factores han dado lugar a esta situación. Si bien la restricción presupuestaria para nuevas contrataciones es ciertamente una causa, varios rasgos del sistema de gestión de recursos humanos también están implicados:

- Primero, aunque se ha hecho una reestructuración significativa del servicio civil, no se cuenta con las herramientas de presupuesto y de planeación de la fuerza laboral,

que permitirían ajustar la plantilla de personal rápida o fácilmente a las necesidades cambiantes de la organización;

- Segundo, el proceso de reclutamiento puede durar varios años, y no necesariamente conduce a la selección de personal, cuyas competencias se corresponden adecuadamente con los requerimientos de las organizaciones empleadoras;
- Tercero, las organizaciones están obligadas legalmente a reclutar con base en descripciones detalladas y rígidas de las funciones individuales de cada cargo, como se anotó arriba. La revisión de las descripciones de los cargos es compleja y demanda mucho tiempo. Esto hace que el proceso de reclutamiento sea oneroso e inflexible, y pueda dificultar el reclutamiento de personal con competencias adecuadas;
- Cuarto, los gerentes tienden a contratar personal ocasional, debido a la dificultad permanente de reclutar, reasignar o despedir personal y porque parecen tener pocas formas efectivas para gestionar permanentemente el desempeño del personal.

El actual marco de empleo crea un incentivo para que los gerentes contraten personal ocasional, para evadir la rigidez del sistema de empleo y reclutamiento del servicio civil y las restricciones presupuestarias. Por otra parte, los gerentes tienen poca flexibilidad para la contratación y el despido de servidores públicos de carrera o para reubicar personal en línea con los requerimientos operacionales. Ocupar cargos en un plazo razonable con personal que cuente con las competencias idóneas, fue citado por los gerentes como su mayor desafío. No es inusual que las organizaciones tengan un alto número de cargos vacantes.

Actualmente no existe movilidad, ya que los empleados públicos son nombrados para un puesto concreto y deben someterse a exámenes competitivos públicos en el momento en que pretendan cambiar de cargo. Esta situación implica que las nuevas necesidades de personal son cubiertas, en la mayoría de los casos, creando nuevas vacantes que se ocupan mediante procesos de selección, en lugar de reasignar personal existente. El sistema de manuales descriptivos que establecen los requisitos para cada cargo es un impedimento para la movilidad interna entre cargos.

Hay fuertes protecciones para el empleo permanente y es muy difícil despedir personal. Las redundancias no parecen ser una opción cuando se producen reorganizaciones, incluso si el personal existente supera los requerimientos. En teoría, la Constitución establece que los empleados públicos pueden ser despedidos por bajo desempeño; sin embargo, en ausencia de un sistema efectivo de gestión por desempeño, parece imposible despedir personal excepto por conducta grave indebida.

### *Colombia podría centrarse en racionalizar sus políticas y procesos de selección, reasignación de efectivos y movilidad*

Tomando como punto de partida el principio del mérito amparado por la Constitución, el objetivo debe ser estabilizar el sistema de empleo, de manera que el gobierno pueda lograr su desafío de seleccionar a los empleados públicos de carrera en base al mérito. El uso de personal temporal y por contrato para suplir demandas de recursos de corto plazo o cíclicas (por ejemplo, efectos estacionales), o para incorporar habilidades especializadas donde hay carencias de capacidades es totalmente legítimo. Sin embargo, el uso de dichas categorías de personal para realizar trabajos permanentes, en lugar de procesos normales de empleo debe restringirse. Será necesario realizar lo anterior por fases, en coordinación con mejoras en los procesos de selección de personal, de manera que las organizaciones continúen funcionando efectivamente mientras se realizan los ajustes oportunos de personal. El gobierno de Colombia también podría adoptar medidas para reducir la dependencia en contratistas, como es el caso del servicio de salud.

El uso de personal provisional para ocupar cargos permanentes debe ser reducido por fases, a medida que se mejora el sistema de selección de personal, y se deben adoptar medidas para evitar el aumento de personal provisional. La situación del personal provisional existente tendrá que ser abordado de una manera pragmática, atendiendo intereses diversos, y evitando la pérdida de habilidades técnicas valiosas para la función pública. Se debe contemplar la posibilidad de regularizar la situación de empleo de este personal. Hay varias maneras posibles de lograrlo. Una mejor alineación de los criterios y procedimientos de selección de personal con las necesidades de las organizaciones contratantes, otorgándole una mayor ponderación al mérito, podría muy probablemente dar lugar a que el personal provisional pueda competir exitosamente por cargos que ya están ocupando. Otra opción es que Colombia puede observar el ejemplo de México (ver Recuadro A.3), donde se pone de manifiesto que los empleados existentes sean nombrados a través de un proceso formal de certificación de sus habilidades y cualificaciones. Colombia podría por lo tanto contemplar usar la certificación de competencias y habilidades para dar al personal temporal existente, más instrumentos para participar en el proceso de selección como está definido en la Constitución.

### Recuadro A.3. Certificación en el servicio de carrera profesional: México

En 2003, el gobierno federal mexicano adoptó el Servicio Profesional de Carrera, SPC, que cubre la mayor parte de los cargos profesionales y de mandos medios en más de 70 instituciones de la administración pública federal. Se les exigió a los empleados existentes que ocupaban estos cargos, que mejoraran sus capacidades y demostraran sus habilidades a través de un proceso de certificación realizado por el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL). Se les dio un período de tres años a los empleados públicos para pasar el proceso de certificación y poder ser considerados como parte del SPC.

*Fuente:* OCDE (2011), *Towards more effective and Dynamic Public Management in Mexico*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París.

Para afrontar los desafíos relacionados con el personal ocasional, un paso esencial será reorganizar el sistema de reclutamiento. Este debe tener la capacidad de suministrar a las organizaciones públicas el personal adecuado con las habilidades correctas y en el momento indicado, para que estas no tengan que acudir a contratar tanto personal ocasional. La situación también se mejoraría creando la posibilidad de movilidad y reasignación del personal dentro y entre organizaciones, de manera que la contratación nueva no sea la única forma de ocupar vacantes. El principal impedimento para abordar esta cuestión parece ser el sistema de descripción de los cargos y el requisito de ocupar todas las vacantes a través de un proceso competitivo de selección. Reemplazar los actuales manuales descriptivos con perfiles de cargos basados en competencias y desarrollar perfiles genéricos, daría a las organizaciones un marco más adecuado para alinear los criterios de selección del personal con las competencias necesarias, y facilitaría la movilidad de personal en todos los ámbitos del gobierno.

También se debe contemplar introducir disposiciones de reubicación como una herramienta de gestión de la fuerza de trabajo. Los países de la OCDE están usando cada vez más dichas disposiciones para facilitar la reestructuración de los servicios públicos, dado que posibilitan la reasignación de personal excedente en cargos vacantes, siempre y cuando estén calificados para desempeñar el trabajo (OCDE, 2011). La re-capacitación formación técnica es un apoyo esencial para facilitar la reasignación de efectivos y en varios países, dicha reasignación se gestiona a través de un “banco” o registro de reubicación.



### *Planeación estratégica de los recursos humanos*

Como se puso de manifiesto en un reciente informe de la OCDE (OCDE, 2012a), la planeación estratégica de la fuerza laboral es un proceso dinámico, que garantiza que una organización tenga las personas adecuadas con las habilidades requeridas en el lugar indicado y en el momento correcto, permitiendo alcanzar los objetivos de la organización a corto y a largo plazo. Una planeación consistente de los recursos humanos identifica los puestos de trabajo esenciales para la misión y las competencias prioritarias para satisfacer las metas de la organización, detectando simultáneamente las brechas de competencias o especificaciones técnicas.

La encuesta 2010 de la OCDE sobre gestión estratégica de recursos humanos encontró, que de los treinta y seis países miembros que suministraron información sobre planeación estratégica de la fuerza laboral, todos menos cuatro tienen planeación a futuro para garantizar que el gobierno cuenta con una fuerza de trabajo adecuada para prestar los servicios. El enfoque más común es dejar el diseño del marco de planeación de la fuerza laboral a discreción de las diferentes organizaciones, si bien varios países tienen un proceso formalizado y regular del conjunto del gobierno en funcionamiento para la planeación de la fuerza laboral.<sup>12</sup>

La experiencia de los países de la OCDE muestra que el desarrollo de una planeación estratégica de la fuerza laboral demanda tiempo; generalmente es mejor seguir un enfoque incremental en su implementación, en lugar de introducir métodos demasiado sofisticados en un sistema, que puede no contar con la capacidad para integrarlos y usarlos de manera significativa (OCDE, 2012a). La efectividad de la planeación de la fuerza laboral en países de la OCDE ha sido reforzada de la siguiente manera:

- Vinculándola con la planeación estratégica de las organizaciones, incluida la pronosticación y planeación de negocios; elaboración de presupuestos; mecanismos de rendición de cuentas y de informes para los gerentes; y GRH estratégica.
- Convirtiéndola en parte integral del marco de gestión por desempeño de las organizaciones.
- Aumentando el uso de la gestión de competencias y desarrollando estrategias para abordar las brechas de competencias (OCDE, 2011).

A pesar de que Colombia está creando una base de datos central del empleo público y está implementando una contabilidad sólida para las cifras y costes del mismo, las herramientas para apoyar la planeación estratégica del empleo público todavía no han sido suficientemente desarrolladas. El Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación, los dos más grandes empleadores del gobierno de Colombia, han desarrollado sus propios métodos; esto representa por lo tanto, un paso importante para el establecimiento de la planeación estratégica de la fuerza laboral para el servicio público como un todo:

- En el Ministerio de Defensa hay un plan estratégico de fuerza laboral plurianual para los militares y la policía, así como un plan anual. Esto le ha permitido al Ministerio adaptar su mezcla de personal a lo largo del tiempo para satisfacer las necesidades cambiantes.
- En el Ministerio de Educación, la planeación de los recursos humanos tiene en cuenta las tendencias demográficas y los ratios maestro-estudiantes.
- En ambos ministerios, hay más flexibilidad para gestionar la plantilla de personal que en el servicio público colombiano en general, debido a la existencia de sistemas especiales de carrera y de sistemas más efectivos de gestión por desempeño.

Aparte de estos dos ministerios, la planeación de la fuerza laboral no parece ir más allá de la indicación por parte de las organizaciones sobre sus futuras necesidades de contratación a medida que surgen nuevas prioridades, a las cuales reaccionan las agencias centrales pertinentes:



- El sistema, como está organizado actualmente, se centra en gran medida en controlar los insumos de personal de cada organización individual. El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) es el responsable de determinar las cifras y los perfiles de personal de cada organización, con base en una fórmula de carga de trabajo determinada por el Departamento Nacional de Planeación. El presupuesto de personal de cada organización es determinado por el Ministerio de Hacienda, basado primordialmente en consideraciones de asequibilidad, y tiende a reflejar asignaciones presupuestarias históricas en lugar de procesos de presupuesto prospectivos y basados en resultados, creando por lo tanto rigidez gerencial. La creación de nuevos cargos requiere de un decreto presidencial.
- El diálogo entre organizaciones individuales y el DAFP o el Ministerio de Hacienda se focaliza en solicitudes de cargos adicionales en función de nuevas actividades, en lugar de en análisis estratégicos dirigidos a compaginar las plantillas de personal con las responsabilidades y metas de desempeño de la organización. No hay mayores indicaciones que sugieran, que las organizaciones tienen una visión estratégica global de su empleo público o de posibles estrategias, para aumentar la eficiencia y generar ahorros en los números y costes de personal. Las organizaciones tampoco tienen las herramientas para la gestión de competencias mediante el análisis y la planeación de sus necesidades de competencias, en función de las prioridades y metas de sus organizaciones. En general, las organizaciones tienen una flexibilidad muy limitada para gestionar sus cifras y estructuras de personal (diferente a la contratación de personal ocasional) en comparación con los países de la OCDE.

Si bien unos estrictos controles *ex ante* del número de cargos y del presupuesto de personal cumplen con su propósito de controlar costes, estos tienden a inhibir la planeación de la fuerza laboral, y circunscriben el papel de la gerencia y de la GRH a la administración de personal. Dado que cada organización implementa a nivel individual controles de nivel micro, es necesario emprender un análisis estratégico del empleo público del conjunto del gobierno teniendo en cuenta cantidades, costes y asignación de los recursos humanos en todo el servicio público. Como resultado de ello, no hay oportunidades para hacer elecciones y compensaciones estratégicas relacionadas con la planeación de la fuerza de trabajo, y no existe una metodología que pueda respaldar un enfoque de este tipo. Esto se refleja en la aparente desconexión entre la decisión de reestructurar organizaciones del gobierno y crear nuevos órganos y la decisión sobre cifras de personal, dando como resultado que la implementación de reformas estructurales importantes se retrasa por la inadecuada previsión de las implicaciones en materia de gestión y de personal de la decisión de reestructuración.

### *Colombia podría fortalecer su capacidad de planeación de los recursos humanos*

Colombia ha dado un paso importante iniciando el establecimiento de los cimientos para la planeación de la fuerza laboral, recolectando centralmente los datos de fuerza laboral de los ministerios y otras organizaciones de servicio público. Sencillamente, entender el tamaño y la estructura de la fuerza laboral es una primera etapa para desarrollar información de gestión de la fuerza laboral, que puede ser usada para orientar reformas permanentes en materia de GRH. El trabajo del DAFP en el desarrollo de la base de datos de la fuerza de trabajo y del sistema de información de recursos humanos (SIRH) debe ser considerado de alta prioridad. Se debe hacer un esfuerzo para incluir datos de las diversas categorías de personal ocasional en la base de datos, para apoyar los esfuerzos en curso tendientes a estabilizar el sistema de empleo. Colombia puede beneficiarse también en este campo de su Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP),<sup>13</sup> una herramienta con el potencial de mejorar la planeación, el desarrollo y la gestión de personal más allá de la recogida de datos.

El desarrollo de buena información de la fuerza de trabajo permitirá a Colombia contar con una perspectiva de conjunto del gobierno sobre la asignación de personal entre diferentes sectores, y sobre el tamaño y los costes de la fuerza de trabajo. Esto debe proporcionar las bases para un enfoque más activo y con visión a futuro de la planeación de personal, vinculando las prioridades del gobierno, la planeación fiscal y el ciclo presupuestario.

Existe la necesidad urgente de revisar los niveles de recursos en diferentes organizaciones del gobierno, y de reasignar recursos de personal en línea con las prioridades del gobierno. Las asignaciones de personal existentes reflejan el legado de estructuras organizacionales y niveles de recursos, en lugar de las necesidades actuales. En este contexto, Colombia podría mirar la experiencia de países de la OCDE, muchos de los cuales realizan revisiones periódicas de la asignación de recursos para realinear la fuerza laboral del gobierno y garantizar el uso eficiente de los recursos (OCDE, 2010). La Revisión General de Políticas Públicas (RGPP) de Francia es un ejemplo de este tipo de enfoque. Entre las lecciones claves de la experiencia francesa que podrían ser relevantes para Colombia se incluyen:

- la revisión es primero y ante todo un método para tomar decisiones ejecutivas, sobre lo que está haciendo el gobierno y sus implicaciones en materia de recursos;
- hay un vínculo directo con el presupuesto;
- cada entidad del gobierno tiene que implementar un plan de acción de RR.HH., para poner en práctica las medidas acordadas; la autoridad central de personal del gobierno juega un papel clave en el suministro de apoyo y herramientas para la implementación de las medidas acordadas;
- se han implementado nuevas medidas de movilidad, herramientas de gestión de carrera y otras reformas en la GRH, para crear un sistema más flexible de asignación de personal.

Muchos países miembros de la OCDE han establecido procedimientos para vincular la planeación de personal con los marcos de planeación estratégica, de presupuestos y de gestión del desempeño de las organizaciones. Las estrategias de gestión de recursos humanos y los planes de personal se incluyen en los planes estratégicos, y los gerentes deben rendir cuentas sobre su planeación de personal en el contexto de los marcos de desempeño organizacional y presentación de informes. Es necesario que formen parte de las reformas de gobernanza pública de Colombia a mediano plazo los escenarios de planeación estratégica y de gestión de desempeño de los recursos humanos. Esto permitiría una transición de estrictos controles *ex ante* a un método más estratégico de gestión de las cifras y costes del empleo público. Un ejemplo del que Colombia podría beneficiarse, es el sistema de alineación estratégica y planeación de la fuerza laboral usado en el gobierno de Estados Unidos. Este muestra cómo la planeación de personal se vincula directamente con los objetivos y planes de desempeño de las organizaciones, donde la alta dirección es responsable de rendir cuentas sobre la implementación de la planeación de personal. Adicionalmente es un ejemplo a tener en cuenta, de cómo usar la gestión de competencias dentro de la planeación de personal para identificar necesidades críticas, así como planificar cómo satisfacerlas a través de los procesos de selección, la formación y la gestión del talento.

Un desarrollo positivo es el trabajo permanente, que lleva a cabo el DAFP en el establecimiento de los pilares básicos para el diseño, implementación y evaluación de un marco de política, que promueva la innovación y la efectividad en la administración pública, más específicamente fomentando una planeación estratégica de personal que funcione adecuadamente, así como de directrices adecuadas en materia de GRH en el servicio público.

#### Recuadro A.4. Sistema de Alineación Estratégica y Planeación del empleo público de Estados Unidos

Los altos gerentes son responsables de la implementación de la planeación de la fuerza laboral, como parte de la estrategia de capital humano de sus organizaciones. Las estrategias de gestión de capital humano se integran en planes estratégicos, planes de desempeño y presupuestos y están vinculadas a indicadores, que identifican cómo se está desempeñando la organización.

Las actividades y resultados del sistema son evaluados a través de evidencias documentadas de un Plan Estratégico de Capital Humano, que incluye metas, objetivos y estrategias de capital humano, un plan de personal y medidas e hitos de desempeño. Las organizaciones tienen que presentar su Plan Estratégico de Capital Humano a la Oficina de Gestión de Personal (*Office of Personnel Management*) anualmente.

El plan de fuerza laboral se vincula directamente con los planes estratégicos y de desempeño anual de la organización, y se usa para tomar decisiones sobre la estructuración y ubicación del personal. Las ocupaciones y competencias críticas para la misión se identifican y se documentan, ofreciendo una línea base de información para que la organización desarrolle estrategias para reclutar, desarrollar y retener el talento que necesita para ejecutar su programa.

Un proceso de previsión de negocios identifica posibles cambios de personal que requieren de acción. Se hace un análisis de las funciones, necesidades de los clientes y distribución de las cargas de trabajo para garantizar que la organización cuenta con la mezcla y distribución correctas de personal para respaldar su misión.

*Fuente:* Oficina de Gestión de Personal de los EE.UU. (*US Office of Personnel Management*), [www.opm.gov](http://www.opm.gov) y J. Foley (2010), *Presentación en la reunión anual del Grupo de Trabajo de Empleo y Gestión Pública*, Delegación de los EE.UU., OCDE, 9-10 de diciembre de 2010.

Dado que gran parte de la prestación de servicios públicos, especialmente de salud y bienestar social, está descentralizada en los niveles regional y municipal, será importante desarrollar capacidades de planeación de fuerza de trabajo, en los servicios que se prestan en el nivel regional y municipal. Una prioridad deben ser los servicios de salud, para respaldar los esfuerzos que se están haciendo para regularizar el empleo en el servicio de salud, y mejorar la organización de los servicios públicos de salud.

El DAFP ayuda a desarrollar capacidades de planeación y gestión de talento, a partir de políticas y directrices sobre la planeación de talento humano, gestión del empleo, gestión del desempeño y gestión de relaciones humanas y sociales. En la planeación del talento humano se incluyen las actividades de capacitación y asesoría sobre el sistema de información y gestión del empleo público. Igualmente, incluye orientación en planes enfocados en la capacitación e inducción con base en competencias. En la gestión de desempeño, se incluyen directrices para la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos. Y la gestión de relaciones humanas, incluye el sistema de incentivos y bienestar.

Una importante contribución que podría hacer el DAFP para apoyar el desarrollo de capacidades de planeación del empleo público, sería desarrollar herramientas y marcos, que las organizaciones puedan adaptar a sus propias necesidades para permitirles desarrollar su planeación de personal, y para apoyar a las organizaciones en el desarrollo de sus capacidades de GRH. Sin embargo, esto no debe conducir a un enfoque demasiado rígido. Esto puede evitarse haciendo que las organizaciones se hagan responsables de su propia planeación de personal, como en la mayoría de los países de la OCDE, usando marcos centrales para establecer requisitos básicos y dar orientación, en lugar de tener un sistema gestionado celosamente desde el centro.

Otra iniciativa útil que podría adoptar el DAFP, sería entablar diálogos con los ministerios y otras entidades principales sobre planes de personal, centrando las discusiones en la planeación de personal a mediano o más largo plazo, y en la identificación de buenas prácticas que puedan ser compartidas entre organizaciones.

*Colombia podría centrarse en la gestión de competencias como herramienta para la planeación de los recursos humanos*

La mayoría de los países de la OCDE han hecho esfuerzos para desarrollar la gestión de competencias, adaptando más claramente las necesidades de fuerza laboral a las necesidades requeridas para la definición e implementación de políticas públicas y para el diseño y prestación de los servicios. Colombia podría beneficiarse reformando el sistema actual de manuales de descripción de cargos, que son reconocidos como una gran fuente de rigidez en la GRH. Se están dando algunos pasos iniciales en esta dirección. Recientemente, el DAFP ha iniciado la incorporación de habilidades o especificaciones técnicas en la descripción de cargos, y se está emprendiendo un proyecto a fin de que las descripciones sean más cortas y sencillas. Sin embargo, existe un asunto esencial aún sin resolver, sobre qué cantidad de cambios es posible hacer en los manuales de descripción de cargos, sin tener que modificar la Constitución.

Un sistema de perfiles de trabajos basados en competencias y el uso de perfiles genéricos de cargos, en la medida de lo posible, sería una gran aportación para respaldar la planeación de los recursos humanos. El DAFP ya inició trabajos preliminares en competencias y se recomienda que esta iniciativa sea desarrollada. En este contexto, un ejemplo útil para Colombia puede ser el sistema francés de planeación de personal y gestión de competencias, el cual fue adoptado para mejorar la correlación existente entre los perfiles de los puestos de trabajo y las competencias requeridas por las organizaciones, como una herramienta para promover la movilidad, y como medio para mejorar los procesos selectivos de personal y la formación. Este es un ejemplo excelente de GRH estratégica en el cual diferentes elementos —planeación de personal, perfiles de cargos, competencias, capacitación y reclutamiento— se vinculan entre sí para crear un sistema integral para la gestión de los recursos humanos (ver Recuadro A.5).

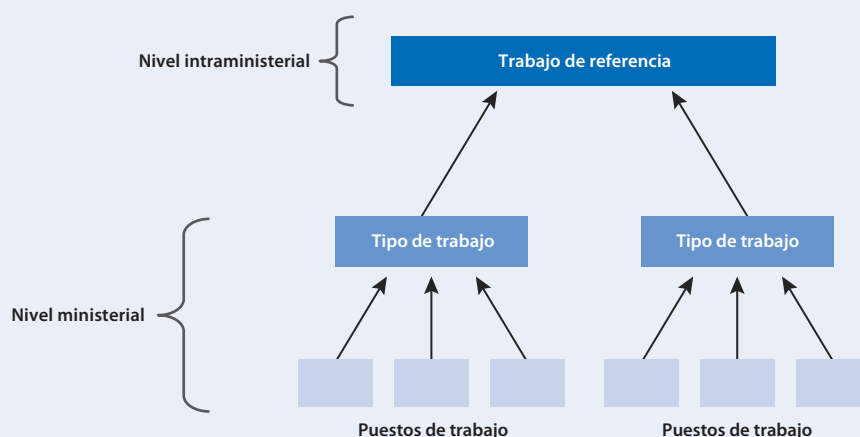
*Colombia podría centrarse en mejorar la flexibilidad gerencial*

Para que la planeación de la fuerza de trabajo sea efectiva, es necesario dar mayor flexibilidad a los gerentes para la administración de los perfiles de su personal. Entre los pasos que darían un mayor campo de acción a los gerentes para la planeación y gestión del personal se incluyen:

- Dar mayor flexibilidad a los gerentes para determinar el número, los grados y los perfiles de competencias del personal que requieren, dentro de un presupuesto general de personal para la organización y un marco de desempeño organizacional. Esto aportaría un incentivo para que las organizaciones lleven a cabo planeación de personal, y haría que los jefes de los ministerios y otras organizaciones fuesen debidamente responsables de la rendición de cuentas en lo referente a planeación y gestión de la fuerza de trabajo. El corolario de esto debe ser establecer controles mucho más estrictos para el uso de personal ocasional, con miras a eliminar gradualmente el uso de personal provisional para llenar cargos de carrera, y la contratación de personal a largo plazo bajo contratos de corto plazo.
- Cambios en el sistema de reclutamiento para permitir a los gerentes seleccionar el perfil de competencias que se requiere y ocupar los cargos en un período de tiempo razonable, acatando al mismo tiempo los procesos basados en méritos.

### Recuadro A.5. El sistema francés de clasificación de trabajos: Le Répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME)

Francia ha adoptado un sistema de clasificación de trabajos conocido como repertorio interministerial de trabajos del Estado (*Répertoire Interministériel des Métiers de l'État-RIME*). El enfoque de “oficios”, como se denomina, busca: *i*) nombrar y cuantificar, de la manera más precisa posible, los trabajos necesarios dentro de un servicio; *ii*) garantizar la mejor definición posible del perfil del cargo; *iii*) suministrar una tabla de referencia de habilidades para sustentar la capacitación y la movilidad; *iv*) preparar capacitación de referencia y desarrollar referencias para la capacitación inter-servicios; *v*) guiar la revisión del contenido de los concursos, y organizar concursos comunes para varios ministerios; y *vi*) alimentar los procesos para reconocer la experiencia profesional adquirida. El RIME identifica y describe cada “oficio” dentro de la administración del Estado (261). Esto se considera un elemento clave para garantizar la coherencia ministerial e interministerial en las políticas de empleo. El RIME propone un lenguaje común sobre “oficios” para desarrollar las capacidades ministeriales en el área de la gestión de recursos humanos.



Las herramientas del RIME son principalmente: *i*) el *diccionario interministerial de competencias* con las definiciones de 21 habilidades sociales (saber ser), 102 habilidades de conocimiento (saber hacer), y una base de datos de competencias y sus equivalentes; *ii*) las ferias interministeriales de empleo público (*Bourse Interministérielle de l'Emploi Public*, BIEP) y las ferias regionales interministeriales de empleo público (*Bourses Régionales Interministérielles de l'Emploi Public*, BRIEP), que son bases de datos en línea de los cargos disponibles y usan la misma nomenclatura del RIME (desde 2006 ha ofrecido 30,000 empleos y ha tenido 5.6 millones de conexiones); y *iii*) el kit de movilidad.

En Francia, la Gestión Preventiva de Efectivos, de Empleos y de Competencias (*Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences*, GPEEC) es una estrategia que abarca a todo el gobierno y analiza el panorama actual de personal por funciones y categorías, y busca pronosticar ajustes en las necesidades de personal. La GPEEC ha establecido un marco común entre departamentos del gobierno, si bien cada departamento ministerial es responsable de sus propios planes de GPEEC bajo la supervisión del órgano central de GRH. La evaluación de los actuales planes de GPEEC muestra, que todos los ministerios han progresado en alinear el personal con las misiones y en integrar estrategias de GRH en los planes.

Fuente: OCDE (2012), *The Government Workforce of the Future: innovation in strategic workforce planning in OECD countries*, GOV/PGC/PEM(2012)1/FINAL, OECD Publishing, París.



- Reforma del sistema de descripción de cargos, con cargos definidos de manera más general y con la posibilidad de mover personal entre cargos del mismo nivel, sin tener que implementar un proceso de reclutamiento externo.

Sin estas flexibilidades, será difícil para las organizaciones emprender decididamente una planeación de fuerza de trabajo. El enfoque belga es un ejemplo, de cómo el dar a las organizaciones un mayor control sobre sus presupuestos de personal, puede ser usado para impulsar una planeación estratégica de la fuerza de trabajo (ver Recuadro A.6).

#### Recuadro A.6. Planeación estratégica de la fuerza laboral en el servicio público federal belga

La reforma Copérnico belga introdujo la planeación estratégica de la fuerza laboral, como una manera de modernizar el gobierno. Esta combina tres factores: presupuesto, garantizar la consecución de las personas adecuadas con las habilidades correctas, y la alineación con los objetivos de la organización. La planeación de la fuerza laboral belga tiene dos mecanismos principales: el paquete de personal, que es el presupuesto determinado por el gobierno central que cada servicio federal debe administrar; y el plan de personal, que es una herramienta de gestión para ir de la situación “como es” a la situación “como será”. Los principios que subyacen son, la responsabilidad del gobierno de decidir *cuánto* gastar en personal público para lograr las misiones gubernamentales, y la responsabilidad de la administración de *cómo* hacer el mejor uso de su paquete para pagar por el mejor personal posible.

**El paquete de personal** es usado por el gobierno federal para determinar, anualmente para cada servicio público federal, los recursos financieros a ser asignados para el pago de personal. Garantiza la transparencia publicando los paquetes de todos los servicios y la identificación de las decisiones del gobierno. Da autonomía a los jefes de administración para organizar la fuerza de trabajo, de la mejor manera para cumplir las metas del gobierno. La rendición de cuentas se garantiza usando el paquete para cumplir la misión del gobierno. El paquete de personal es una herramienta para que el gobierno aumente o disminuya el presupuesto federal de personal.

**El plan de personal** es una herramienta de gestión para analizar la situación tal y como está en términos de empleo de tiempo completo (ETC) y costes y para tomar decisiones con el alcance de un año, con el fin de renovar la fuerza de trabajo a través de reclutamiento, salidas y ascensos. La meta es dar la oportunidad a los servicios públicos federales para evaluar y planear los recursos humanos adecuados para ejecutar sus objetivos. Hay un plan de personal por cada paquete de personal. El proceso de diseño del plan de personal empieza con una reflexión estratégica del Presidente de la Junta del Servicio Público. El contexto del presupuesto es considerado para evaluar la factibilidad de la visión de la planeación de RR.HH. del Jefe de la administración, y la coherencia entre el plan de personal y los objetivos del servicio público. El plan de personal está en la intersección de la lógica financiera y de la de RR.HH. Se considera que el plan de personal da flexibilidad para la gestión de la fuerza laboral y facilita unos remplazos más dirigidos. Integra un método para estimar el coste de la política de RR.HH. con un alto grado de precisión, y facilita las evaluaciones transversales de todos los servicios públicos.

*Fuente:* Vos, A. de, et al. (2012), *Human Resources Planning in the Belgian Federal Government*, Presentación realizada en el Simposio de la OCDE sobre ‘La Fuerza Laboral del Gobierno del Futuro: Innovación en la Planeación Estratégica de la Fuerza Laboral en Países de la OCDE’ (*‘The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries’*), el 11-12 de junio de 2012.

#### ***Fijación de salarios y gestión de remuneraciones***

La gestión de los salarios y beneficios es un elemento clave para administrar el coste de la fuerza laboral del gobierno, y garantizar que los niveles de pago sean económicamente sostenibles. La política de remuneración debe ser parte integral de las políticas de GRH, dado



que afecta a la capacidad del servicio público para atraer, retener y motivar al personal. Los sistemas de pago y los esquemas de definición de pagos en los países de la OCDE varían enormemente. En algunos países la definición de salarios está totalmente descentralizada en los ministerios y agencias, que deciden las escalas salariales para cada cargo; en otros está altamente centralizada, al menos para los salarios base. La mayoría de los países hacen revisiones anuales de salarios, si bien unos pocos tienen diferentes revisiones plurianuales. El salario es negociado en la mayoría de países, con la excepción de Grecia, Japón, Corea del Sur, Polonia y Estados Unidos. El salario está indexado con la inflación solamente en unos pocos países. Los criterios para los aumentos salariales se han vuelto en general más flexibles, e incluyen la situación económica y los salarios del sector privado.<sup>14</sup>

Los factores más importantes para determinar el salario base son el contenido del trabajo, la experiencia y las cualificaciones.<sup>15</sup> Los gobiernos centrales de 28 países miembros de la OCDE tienen salarios relacionados con el desempeño para la totalidad o para algunos grupos de empleados. Sin embargo, el grado de uso del pago por desempeño varía en gran medida y sus políticas parecen ser bastante diferentes. Países tales como la República Checa, Dinamarca, Estonia, Eslovenia, Suiza y el Reino Unido usan el pago por desempeño para la mayoría de los empleados del gobierno, estableciendo tanto bonificaciones por desempeño por una sola vez, como incrementos salariales basados en desempeño que pueden llegar a ser de más del 10% del salario básico anual de un empleado. Otros países como Canadá, Islandia, Irlanda y Noruega utilizan los pagos por desempeño solo para grupos seleccionados de empleados, generalmente personal directivo. Bélgica, Grecia, México, Polonia y Turquía informaron no usar pagos por desempeño en el nivel del gobierno central. La gestión por desempeño juega un papel vital en los programas de pago por desempeño, dado que es crítico para el éxito de una política salarial basada en desempeño (OCDE, 2012b).

El sistema de pago en Colombia consta de una serie de escalas salariales correspondientes a niveles jerárquicos, denominaciones de puestos y grado del cargo. Cada nivel jerárquico tiene una serie de denominaciones de puestos y grados salariales. Existe un sistema unificado de salarios y grados que se aplica a la mayoría de los cargos del sector público, si bien hay una serie de regímenes salariales especiales, que se aplican al poder judicial, a los militares, a la dirección de impuestos y a varios otros grupos. Hay un sistema salarial independiente para el personal de las autoridades locales, que es fijado por el gobierno.<sup>16</sup> El Sistema General está estructurado como se muestra en la Tabla A.2.

Tabla A.2. Sistema general de salarios del servicio público colombiano

Nivel	Cargos	Grados salariales
Dirección	45	28
Asesor	4	18
Profesional	38	24
Técnico	24	18
Asistente	26	26

*Fuente:* Información suministrada por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

Los niveles salariales básicos son fijados de acuerdo con las cualificaciones académicas y la experiencia. El sistema de graduación hace distinciones extremadamente minuciosas entre grados salariales. El requisito de experiencia que separa un grado de otro, es de entre tres y cinco meses. Los grados no son determinados por un sistema de evaluación del trabajo. Se

mantiene un estricto control sobre los niveles salariales básicos. La Procuraduría General fija las escalas salariales máxima y mínima para cada tipo de empleo, y determina los criterios para cada grado salarial. Los salarios se ajustan anualmente de acuerdo con la inflación, siendo los incrementos salariales fijados por el Presidente. Adicionalmente los salarios no están sujetos a negociación con los sindicatos del sector público.

En cierta medida es una ventaja disponer los salarios de la mayoría de los puestos del sector público en función de un sistema unificado de salarios y grados, ya que evita la fragmentación y la competencia entre diferentes grupos de empleados, que impulsa la inflación salarial. También significa que los salarios y graduaciones no plantean obstáculos para la movilidad. Sin embargo, el sistema actual sufre de varias debilidades estructurales:

- Dado que no hay un sistema adecuado de evaluación de cargos, los niveles salariales para diferentes grados y categorías son esencialmente arbitrarios. El gran número de grados de pago, separados por cuantías menores de dinero y pequeñas diferenciaciones en educación y experiencia, contribuyen a crear un sistema inflexible.
- Es difícil ascender a un grado salarial más alto (diferente al de origen) a través de un concurso público abierto para un puesto de trabajo de mayor nivel. La carencia de una estructura de carrera con la adecuada progresión salarial, genera incentivos perversos para que los empleados públicos dediquen su energía a prepararse para concursos de selección de personal, en lugar de mejorar sus competencias para alcanzar un mejor resultado en el desempeño de sus actuales cargos.
- Se suman numerosas primas, asignaciones y bonificaciones al salario base, lo que hace que el sistema sea complejo, opaco y costoso de administrar. Las primas, que pueden ser un múltiplo del salario base, incluyen primas de antigüedad y bonificaciones por desempeño, así como varios subsidios o primas adicionales. Muchas primas parecen ser automáticas y se convierten en una parte permanente del salario. A pesar de la reconocida debilidad del sistema de gestión por desempeño, el otorgamiento de bonificaciones por desempeño parece ser generalizado. Como resultado de las numerosas adiciones al salario base, es difícil establecer la cuantía total real de la remuneración de los empleados.
- La determinación de los aumentos salariales carece de una base estratégica sólida. No parece haber un análisis sistemático de qué niveles salariales en el sector público deben ser, considerando diversos parámetros tales como atractivo del salario, remuneración total comparada con salarios comparables en el sector privado, o asequibilidad de los incrementos salariales.

Con respecto al atractivo del sector público, los niveles salariales para grados administrativos y técnicos parecen ser más que suficientes para reclutar y retener personal, dado que los concursos para ingresar al servicio civil de carrera son altamente sobre demandados. Sin embargo, en niveles de mayor jerarquía parecen existir disparidades salariales con el sector privado que pueden dificultar el reclutamiento de especialistas experimentados de fuera del sector público, especialmente para áreas donde las habilidades de los servidores públicos pueden ser débiles, tales como gerencia de proyectos, finanzas y contratación. Sin embargo, en ausencia de comparaciones de remuneración total con el sector privado, dichas dificultades parecen anecdóticas. Hay algunas indicaciones de que las presiones sobre el sistema salarial pueden estar aumentando, debido a la competencia por el personal competente entre el nivel nacional y los niveles subnacionales de gobierno, dado que los salarios en las administraciones municipales tienden a superar los que se pagan en la administración nacional.

Parecen existir presiones salariales en los servicios de salud, donde es difícil seleccionar médicos, dado que los salarios no son suficientemente competitivos con respecto al sector

privado. Sin embargo, este problema tendría que abordarse a través de reformas más amplias del sistema de atención de la salud, en lugar de como un tema aislado de la política salarial. Colombia se enfrenta a temas complejos en materia de la reforma del sistema de salud que se salen del alcance de este Informe. Esta es un área donde Colombia se beneficiaría de asesoría y asistencia internacional.

El gobierno de Colombia podría adoptar una visión más estratégica y de más largo plazo con respecto a la política salarial. La política deberá ser configurada en el contexto de los cambios esperados en el mercado laboral, consideraciones fiscales y temas de gestión de los recursos humanos, tales como la influencia de la remuneración sobre la capacidad del sector público para reclutar y retener personal, y sobre el papel de la remuneración en la motivación del personal. Esto le permitirá al gobierno estar mejor preparado para gestionar las presiones sobre los salarios, que probablemente surgirán a medida que el sector público se expande y compite por las habilidades cuya oferta es baja en el mercado laboral colombiano.

El proceso de fijación de salarios se vería mejorado estableciendo una unidad salarial en el DAFP, cuya función sería desarrollar información y metodologías para sustentar la fijación de salarios, y asesorar al gobierno en políticas salariales, teniendo en cuenta factores tales como asequibilidad, comparaciones con la remuneración total en el sector privado, y el atractivo del sector público como empleador. Esta unidad debe desarrollar su capacidad para hacer estudios de remuneración, aportar información de parámetros de referencia con el sector privado, y hacer proyecciones salariales como base para las políticas salariales de más largo plazo. También debe ser encargada de garantizar que la política salarial sea consistente con y apoye los otros objetivos de gestión de recursos humanos del gobierno, tales como fortalecer la integridad, atraer y retener talento, reforzar la gestión por desempeño y mejorar la motivación de los empleados. Otra importante función de una unidad salarial sería supervisar la clasificación de cargos.

En lugar de focalizarse exclusivamente en ajustes anuales del coste de vida en las escalas salariales, el control del gobierno de Colombia sobre los costes salariales se mejoraría definiendo un paquete de aumentos salariales para el sector público como un todo, basado en proyecciones de presupuesto. Idealmente, una visión plurianual del paquete salarial debe ser la base para las decisiones sobre el paquete salarial anual. Debe contemplarse que los aumentos salariales se basen en factores diferentes a la inflación para ganar mayor flexibilidad con respecto a los aumentos salariales. La toma de decisiones sobre salarios se mejoraría teniendo acceso a información periódica sobre la remuneración total de los empleados gubernamentales comparada con el sector privado, teniendo en consideración todas las primas y bonificaciones, así como horas extras, pensiones y prestaciones a cargo del empleador. Varios países de la OCDE, por ejemplo Canadá y el Reino Unido, hacen estudios comparativos de remuneración total de cuando en cuando, y en esta área Colombia podría contemplar buscar asesoría técnica.

Colombia está desarrollando su sistema de prácticas laborales en el sector público. Es importante que este proceso continúe, teniendo en mente involucrar a los sindicatos en las reformas del sector público, pasando a una relación más madura entre los representantes de empleadores y empleados, y anticipándose al surgimiento de un patrón de relaciones laborales propenso al conflicto. En este contexto, las prácticas en países de la OCDE pueden ayudar a orientar desarrollos futuros en Colombia.

Los sindicatos y las negociaciones colectivas juegan un papel importante actualmente en todos los países de la OCDE. Por ejemplo, la Encuesta 2010 sobre GRH Estratégica de la OCDE indica que los sindicatos están fuertemente involucrados en la definición de los salarios base, prestaciones sociales y remuneración adicional: en 11 países, los acuerdos con los sindicatos en lo referente al salario base y las prestaciones sociales son obligatorios; en 14 países existe la obligación legal de consultar a los sindicatos; en 6 países las consultas son

voluntarias; en Estados Unidos, los sindicatos no están involucrados en la negociación del salario base / prestaciones sociales (OCDE, 2012c).

Referente al sistema retributivo y su graduación, el gobierno de Colombia podría emprender un nuevo enfoque a fin de solventar debilidades estructurales del sistema salarial. Adicionalmente, dichos cambios podrían sustentar otras reformas estructurales de la gestión de recursos humanos, tales como en los procesos de selección de personal, la gestión de la evaluación por desempeño, la formación y reasignación de efectivos entre otras. La introducción de un método para evaluar y clasificar cargos para fines salariales, aportaría una base sólida para comparar cargos y determinar salarios. La mayoría de los sistemas de clasificación de cargos tienen en cuenta el contenido del trabajo, la complejidad del cargo y las competencias requeridas para desempeñar el trabajo. Un enfoque de este tipo sería consistente con la introducción de la gestión de competencias, como se recomienda en la siguiente sección. El establecimiento de un sistema de clasificación de cargos necesita ser estudiado con detenimiento, ya que la experiencia en varios países miembros de la OCDE ha sido que los sistemas de clasificación de cargos pueden volverse fácilmente complicados, inflexibles, costosos de administrar y demasiado centrados en relatividades salariales internas, con un alcance insuficiente para tener en cuenta las relatividades del mercado externo y el desempeño. Un enfoque podría ser desarrollar un sistema de perfiles de cargos que respalde una gama de procesos de GRH, incluyendo reclutamiento, remuneración, gestión de competencias y capacitación. Esto involucraría el desarrollo de perfiles genéricos de cargos, que servirían como parámetros de referencia y podrían ser usados para la evaluación y clasificación de cargos. El sistema RIME francés es un ejemplo de cómo pueden usarse los perfiles de cargos para impulsar reformas integradas de GRH.

El establecimiento de un sistema retributivo progresivo, en lugar del actual sistema retributivo de grados salariales, permitiría utilizar la remuneración para permitir la consecución de otros objetivos de GRH, incluyendo gestión por desempeño, motivación a los empleados y la adquisición de las competencias necesarias para el desempeño de un puesto de trabajo. Bajo un sistema de este tipo, el personal si se desempeña adecuadamente su cargo y mejora su formación o capacitación técnica tendría el incentivo de la progresión en la escala salarial. Esto está asociado con el tema de crear estructuras de carrera, que se trata en la siguiente sección. Si bien esto requeriría de un análisis detallado, un camino posible para la creación de un sistema de progresión salarial sería convertir los grados salariales existentes para cada tipo de cargo en una escala salarial, de manera que sea posible para el personal ascender en la escala bajo determinadas condiciones transparentes. Los criterios para la progresión salarial podrían basarse en desempeño (por ejemplo, podrían fijarse requisitos mínimos de desempeño) y asociarse con la adquisición de las competencias requeridas por la organización empleadora. Donde cada tipo de cargo tenga una serie larga de grados salariales, que refleje diferencias significativas entre las competencias y la experiencia requeridas en cargos de mayor nivel jerárquico en comparación con niveles menores, puede haber margen para crear puntos de ascenso, abiertos a la competencia, que podrían ofrecer una estructura de carrera al personal. Un sistema de esta naturaleza tendría que ser respaldado por un sistema de perfiles de cargos, así como por la capacitación para formar al personal en el desarrollo de sus competencias. Este tipo de enfoque debe servir para impulsar un sistema más riguroso de gestión por desempeño.

Se podría incrementar la transparencia de la estructura salarial y ser menos compleja dependiendo por tanto menos de las primas, bonificaciones y otros tipos de pagos que son sumados a la remuneración básica. La tendencia en los países de la OCDE es integrar las primas en el salario base. Habitualmente, esto se hace basándose en una revisión de las primas, eliminando algunas de plano (en algunos casos, el personal en servicio ha sido compensado mediante pagos de una suma global por una sola vez cuando se eliminan primas, generalmente a través de acuerdos negociados con el personal y sus sindicatos). Para reforzar la gestión

por desempeño y la gestión de competencias, sería aconsejable disminuir progresivamente la importancia de la antigüedad como factor en la progresión salarial. El sistema actual de bonificaciones por desempeño es insatisfactorio, dado que las bonificaciones parecen ser desproporcionadamente grandes en comparación con el salario base y, una vez otorgadas, parecen regularizarse como parte de la remuneración permanente. En función de las debilidades puestas de manifiesto en el actual sistema de gestión por desempeño, el actual otorgamiento de las bonificaciones por desempeño es cuestionable. Con respecto a los beneficios no salariales, puede haber campo para monetizarlos e incluirlos como parte del paquete de remuneración total, creando así una estructura de remuneración más transparente. Los pagos de horas extras pueden incrementar los costes del empleo significativamente en algunas partes del servicio público, y pueden reflejar prácticas laborales inflexibles. Se debe revisar la incidencia y el coste de las horas extras y se deben introducir nuevas formas de trabajo; por ejemplo, puede ser necesario implementar nuevos esquemas de horarios que involucren menos horas extras.

En términos de la competitividad y de lo atractivo de la remuneración, varios países de la OCDE han visto que es provechoso desarrollar una “oferta” más clara de los empleados públicos, que se centre no solo en la remuneración, sino que incluya otros beneficios no financieros como pensiones, oportunidades de formación para el desarrollo de la carrera. El ejemplo del Marco de Recompensas Estratégicas (*Strategic Rewards Framework*) que la Oficina de Gestión de Personal (*Office of Personnel Management*) de los Estados Unidos (Tabla A.3) ha desarrollado para ayudar a las agencias del gobierno a diseñar sus estrategias de remuneración y recompensas, demuestra cómo se puede desarrollar un nuevo enfoque de remuneración y recompensas con el paso del tiempo.

Un área final en la que el empleo público de Colombia tiene espacio para hacer cambios es en la consolidación del sistema de nómina. Actualmente, cada organización del gobierno administra su propio sistema de nómina. Este es un enfoque costoso. Varios países de la OCDE se están moviendo hacia los servicios compartidos y sin duda hay terreno para que Colombia haga los mismo, no solo para la nómina, sino para el área de contratación del gobierno (ver Anexo B).<sup>17</sup>

Tabla A.3. Marco de Recompensas Estratégicas: Oficina de Gestión de Personal de los EE.UU. (US Office of Personnel Management)

Remuneración <ul style="list-style-type: none"><li>• Salario base</li><li>• Remuneración variable</li><li>• Otros pagos</li><li>• Vacaciones remuneradas</li></ul> Procesos de soporte	Beneficios <ul style="list-style-type: none"><li>• Atención de la salud</li><li>• Jubilación</li><li>• Ahorro</li><li>• Otros seguros</li></ul> Procesos de soporte
Aprendizaje y desarrollo <ul style="list-style-type: none"><li>• Capacitación</li><li>• Experiencias de aprendizaje</li><li>• Carrera profesional</li></ul> Procesos de soporte	Ambiente de trabajo <ul style="list-style-type: none"><li>• Equilibrio laboral / personal</li><li>• Liderazgo</li><li>• Cultura de desempeño</li><li>• Clima organizacional</li></ul> Procesos de soporte

Fuente: Oficina de Gestión de Personal de los Estados Unidos (*United States Office of Personnel Management*) (2002), *A White Paper: A Fresh Start for Federal Pay: The Case for Modernization*, Washington, DC, <http://archive.opm.gov/strategiccomp/whtpaper.pdf>.



## Fortalecimiento de la capacidad para adquirir y retener talento

### *Efectividad de los esquemas de selección de personal*

Uno de los pilares de un servicio público efectivo en los países de la OCDE, es que la selección de personal esté basada en el mérito. Todos los países democráticos disponen de reglas con el objetivo de garantizar que la selección de los empleados públicos se realice en base a criterios justos y objetivos, evitándose el clientelismo, tanto personal como político. Los procesos usados para lograr estos objetivos han cambiado sustancialmente con el paso del tiempo en los países de la OCDE, para garantizar que los métodos de selección de personal permitan reclutar al personal con las habilidades y aptitudes que el servicio público necesita. Algún tipo de examen de ingreso competitivo se usa en 23 países de la OCDE. Los exámenes pueden ser combinados con otros métodos de reclutamiento: dieciocho países de la OCDE utilizan un sistema de solicitud de admisión para un cargo específico, mientras otros nueve países usan diversos métodos de reclutamiento dependiendo del cargo a suplir.<sup>18</sup> Donde se usan exámenes, estos han sido complementados con exámenes de competencias y, para todos los casos menos el reclutamiento de base, la experiencia y las competencias pertinentes son consideradas más importantes que la cualificaciones académicas formales.<sup>19</sup>

Estos cambios reflejan una interpretación y aplicación más sofisticada del concepto de mérito. El reclutamiento y los ascensos se basan en fundamentos objetivos y documentados, pero hay espacio para una mayor interpretación y un enfoque más decidido de las cualidades requeridas para desempeñar el trabajo adecuadamente. En el servicio público australiano, el principio del mérito significa que todas las decisiones de empleo deben basarse en una evaluación de las cualidades laborales de la persona y de aquellas requeridas para desempeñar el trabajo, y la evaluación debe ser competitiva. En el servicio público canadiense, el mérito tiene dos componentes. Primero, todas las personas nombradas deben cumplir con las cualificaciones esenciales para el cargo; segundo, el gerente que hace el nombramiento puede tener en cuenta toda cualificación actual y futura, que sería un activo para el trabajo a ser realizado, para los requisitos operativos y las necesidades organizacionales del departamento, y para toda necesidad organizacional actual y futura del servicio público como un todo.

Los procedimientos de selección de personal varían sustancialmente dentro de los países de la OCDE, ya que van desde los más centralizados hasta los más descentralizados.<sup>20</sup> En Bélgica, el proceso selectivo de los empleados públicos se encuentra centralizado en la oficina federal de selección (SELOR), actuando como agencia de selección. En Irlanda también hay una agencia central de selección, el Servicio de Nombramientos Públicos (*Public Appointments Service-PAS*). Sin embargo, el sistema es más descentralizado ya que los departamentos y otras organizaciones pueden hacer su propio reclutamiento, siempre y cuando el PAS determine que son suficientemente competentes para hacerlo y está supeditado al cumplimiento del código establecido por el gobierno para los procedimientos de selección de personal.

El gobierno de Colombia ha hecho grandes esfuerzos para garantizar el mérito en el reclutamiento del servicio público y acabar con el viejo historial del clientelismo. El principio del reclutamiento con base en méritos está amparado en la Constitución, y la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), establecida en 2004, está encargada de garantizar la aplicación del mérito y de organizar el reclutamiento. El ingreso a cargos del servicio civil de carrera requiere pasar un examen público formal y competitivo. Dado que existía una gran falta de desarrollo acumulado de vacantes por cubrir debido a la suspensión de la oferta de empleo público entre 1999 y 2004, se decidió organizar un concurso general de reclutamiento en 2005. Este ha sido un proceso prolongado dado que el número de cargos y de aspirantes involucrados fue enorme (101,259 cargos y 1.1 millones de aspirantes).<sup>21</sup> Este proceso selectivo sigue en marcha actualmente, si bien está cerca de terminarse. Además de las dificultades logísticas para



organizar un concurso de tales dimensiones, el largo ciclo de tiempo significa que los perfiles de los candidatos seleccionados pueden actualmente no corresponder con las necesidades de la organización empleadora.<sup>22</sup> También se pueden organizar concursos específicos a solicitud de la organización reclutadora, y 132 concursos de este tipo se han organizado en los últimos siete años.<sup>23</sup> El ciclo de reclutamiento es muy largo, llegando a menudo a durar de dos a tres años.

Es necesario llevar a cabo un proceso de concurrencia competitiva de selección vía concurso para ocupar cada cargo vacante. Un empleado público que desee cambiarse a otro puesto de trabajo debe participar en un nuevo concurso, dificultando por tanto, la movilidad interna. No existe un cronograma definido para organizar concursos de reclutamiento. La organización que desea seleccionar personal debe pedir permiso a la CNSC para celebrar un concurso, y la descripción del cargo tiene que ser aprobada por la CNSC. El examen de reclutamiento se basa en una descripción detallada del puesto. Si bien se han hecho esfuerzos para estandarizar los exámenes de reclutamiento, esto ha sido difícil ya que cada organización tiene su propio manual de descripción de cargos, y las descripciones de los puestos no están estandarizadas en todo el servicio público (ver sección anterior). A pesar de que hay alguna estandarización de los exámenes en el nivel nacional, es mucho menor en el nivel subnacional.

El reclutamiento para grupos de carrera especiales se excluye del sistema general de reclutamiento de funcionarios de carrera del servicio civil, y es administrado por la organización a la cual está adscrito el grupo de carrera, aunque se usan métodos abiertos y competitivos de reclutamiento. Los cargos de libre nombramiento son una excepción importante al proceso de reclutamiento con base en méritos, dado que no son suplidos mediante concurso abierto. Se ha introducido más transparencia al someter el reclutamiento para estos cargos a la supervisión del DAFP, publicando las hojas de vida de los nombrados en el sitio web del gobierno y usando agencias profesionales de reclutamiento.

El reclutamiento para el servicio público de carrera está sujeto a un período de prueba de seis meses, antes de que el empleado ingrese definitivamente a la planta de carrera. Este es bastante corto en comparación con varios países de la OCDE: en Francia, el período de prueba puede durar de 6 a 24 meses dependiendo del grado; en Canadá es de 12 meses en adelante dependiendo del cargo; en Irlanda y el Reino Unido es de un año. Las autoridades colombianas podrían querer revisar la duración del período de prueba, para dar la oportunidad a los nuevos empleados de superar la curva de aprendizaje y ofrecer una base más sólida para confirmar o rechazar un nombramiento. Parece que el período de prueba se usa muy poco para identificar o atender problemas con el nuevo personal seleccionado y es muy poco frecuente que un nombramiento no sea confirmado. Este enfoque podría ser revisado en conjunto con el proceso de gestión por desempeño comentado más adelante. La idea es que el proceso de prueba sea útil y creíble.

Una característica inusual del sistema de Colombia es que el diseño y la realización de los exámenes de reclutamiento se contratan externamente con universidades, las cuales licitan para obtener el trabajo. El uso de un tercero tiene la intención de independizar el sistema de reclutamiento de la política, si bien no existe el requisito específico de involucrar a universidades. La ley también establece que la CNSC puede hacer directamente reclutamiento. Dado que tan solo el 10% de los recursos de la CNSC provienen del gobierno nacional, esta tiene que generar sus propios ingresos cobrando por el reclutamiento.<sup>24</sup> Los concursos de reclutamiento son costosos, constituyendo una barrera importante para las organizaciones que desean reclutar personal.

Además de ser responsable del reclutamiento, la CNSC tiene amplias funciones de supervisión sobre el servicio público de carrera. Su papel es garantizar que todas las reglas y normas pertinentes al servicio de carrera sean aplicadas. Por ejemplo, la CNSC debe aprobar los cambios en los manuales de descripción de cargos y es responsable de la evaluación de desempeño.

El logro más significativo de la reforma del sistema de reclutamiento es que ha generado confianza en el público, en cuanto a que el ingreso al servicio público se basa en los méritos, es abierto y transparente. Hay un fuerte respaldo público al trabajo de la CNSC. Esto es un gran avance. Sin embargo, el proceso de reclutamiento sufre de graves debilidades que deben ser abordadas para estabilizar el sistema de empleo y permitir al servicio público colombiano adquirir el talento que necesita:

- A pesar del coste asumido, los procesos de selección de personal son lentos y complejo, existiendo al final del proceso un elevado riesgo de que la persona seleccionada no sea la adecuada para el desempeño del puesto de trabajo, lo que supone un despilfarro de recursos.
- Si bien es cierto que la existencia de un órgano independiente como la CNSC supone una garantía de que los procesos de selección son transparentes, eficientes y ajustados a las necesidades de las instituciones, existe la percepción generalizada de que la centralización de los procesos en la CNSC es un factor determinante por el largo periodo de tiempo necesario para reclutar, porque la CNSC no tiene la capacidad suficiente para responder adecuadamente y de manera oportuna a los requerimientos de las organizaciones empleadoras.
- La CNSC tiene graves deficiencias de recursos. Debido a restricciones de presupuesto, solo tiene 34 empleados permanentes. Tiene un personal de alrededor de 110 personas bajo contrato.<sup>25</sup> Las demoras en el reclutamiento también parecen estar asociadas con la incertidumbre de las organizaciones que reclutan, y con respecto al número de cargos que serán aprobados en sus presupuestos. Esto dificulta a la CNSC la posibilidad de planear su trabajo.<sup>26</sup>
- La CNSC también tiene que lidiar con un gran número de procesos judiciales ya que los cuestionamientos jurídicos a las decisiones de reclutamiento no son infrecuentes, con apelaciones que llegan incluso hasta la Corte Constitucional. Las sentencias de la Corte Constitucional, en la gran mayoría de los casos, han sido a favor de la CNSC, reforzando de ese modo el reclutamiento basado en méritos.<sup>27</sup> Que los tribunales se involucren en los procesos de selección de personal conlleva dificultades, debido a que se formaliza excesivamente que la selección se realice en función del mérito, demorando considerablemente la resolución de los procesos de selección. La interpretación del mérito parece ser indebidamente restrictiva y no ofrece margen suficiente para evaluar las competencias relacionadas con el trabajo que efectivamente se requieren para el cargo. Los criterios de reclutamiento parecen estar basados en cualificaciones académicas y en conocimientos generales y teóricos. Las descripciones de cargos que se usan para el reclutamiento, a menudo parecen no reflejar los requerimientos reales de la organización contratante, dado que la revisión de las descripciones de los cargos es un proceso que demanda tiempo, es intensivo en materia de recursos, y burocrático.

Los retos emprendidos en el sistema de selección de personal en el sector público de Colombia, genera ineficiencias para las organizaciones, debido al gran número de vacantes, la existencia de una excesiva dependencia en el personal ocasional, y una falta de correlación entre el personal seleccionado en los procesos y las competencias requeridas por las organizaciones. También existen preocupaciones referentes a que el actual sistema de contratar externamente con universidades es indebidamente costoso, no transparente en términos de la aplicación del principio del mérito, y no responde suficientemente a las necesidades de las organizaciones reclutadoras.

El reto para Colombia es crear un sistema de reclutamiento más efectivo, manteniendo al mismo tiempo una fuerte protección y vigilancia del principio del mérito. Se podrían

implementar cambios cuidadosamente para garantizar que el aún frágil sistema de méritos sea reforzado. Hay modelos de reclutamiento de servidores públicos bien establecidos en países de la OCDE, que pueden orientar a las autoridades colombianas en este frente.

*Colombia podría centrarse en ampliar y profundizar el reclutamiento basado en el mérito*

Un sistema de reclutamiento más robusto basado en méritos y de implementación generalizada por el gobierno de Colombia, podría prevenir el clientelismo personal y político, y garantizar que los candidatos mejor cualificados sean seleccionados a través de métodos de selección transparentes y competitivos. Hay campo para una interpretación y aplicación más integral del concepto de mérito en Colombia, para que el sistema se ajuste no solo al texto de la ley, sino también a los valores que la ley pretende hacer valer. Los exámenes deben tener en cuenta la gama completa de los méritos de los candidatos. El sistema actual de exámenes de reclutamiento no parece ser suficientemente adecuado para la identificación y selección de las habilidades y aptitudes, que requiere el servicio público. Los candidatos con experiencia, habilidades y aptitudes superiores pueden ser sobrepasados por candidatos que simplemente son buenos pasando exámenes. Como resultado de ello, es probable que el sistema de reclutamiento esté suministrando al menos cierta proporción de empleados, que no satisfacen las necesidades de las organizaciones empleadoras.

Los requisitos claves para el reclutamiento basado en méritos son que los criterios de selección sean objetivos y relevantes para el trabajo que va a desempeñar la persona que está siendo reclutada; que el proceso de selección sea transparente, adecuadamente documentado y abierto a la auditoría; y que el proceso de reclutamiento sea abierto a la competencia. Estos requisitos se pueden satisfacer definiendo las habilidades y aptitudes requeridas para hacer el trabajo y usando una gama de métodos válidos y apropiados para examinar a los candidatos. El sistema australiano puede ofrecer alguna inspiración a las autoridades colombianas en este tema, ya que muestra cómo se tiene en consideración una serie de cualidades de los candidatos, relacionadas con el trabajo, en el sistema de reclutamiento (ver Recuadro A.7).

**Recuadro A.7. Reclutamiento basado en méritos en el servicio público de Australia**

Las decisiones de empleo en el Servicio Público de Australia (*Australian Public Service-APS*) se basan en el mérito, el cual es uno de los Valores del APS.

Como mínimo, todas las decisiones de empleo deben estar basadas en una evaluación de las cualidades relacionadas con el trabajo de una persona y de aquellas requeridas para desempeñarlo. Para decisiones que puedan dar lugar a la contratación o ascenso de un empleado del APS, la evaluación debe ser competitiva. Bajo la Ley del Servicio Público de 1999, una decisión está basada en méritos si:

- se hace una evaluación de la idoneidad relativa de los candidatos para el desempeño efectivo del puesto, usando un proceso de selección competitivo; y
- la evaluación se basa en la relación entre las cualidades de los candidatos relacionadas con el trabajo y las cualidades relacionadas con el trabajo genuinamente requeridas para el desempeño efectivo del mismo; y
- la evaluación se centra en la capacidad relativa de los candidatos para lograr los resultados relacionados con el desempeño efectivo; y
- la evaluación es la consideración primaria para la toma de la decisión.

Para que la evaluación sea competitiva, también debe ser abierta a todos los miembros elegibles de la comunidad. Para trabajos permanentes y no permanentes de más de 12 meses, esto se logra

### Recuadro A.7. Reclutamiento basado en méritos en el servicio público de Australia (continuación)

mediante la notificación del puesto en la Gaceta de Empleo del APS en el sitio web de empleos del APS.

Las cualidades relacionadas con el trabajo, que pueden ser tenidas en cuenta al hacer una evaluación, incluyen:

- Habilidades y capacidades
- Cualificaciones, capacitación y competencias
- Estándares de desempeño laboral
- Capacidad para producir resultados mediante el desempeño efectivo en el nivel requerido
- Cualidades personales pertinentes
- Potencial de desarrollo adicional demostrado
- Capacidad para contribuir al desempeño del equipo.

*Fuente:* Información suministrada por la Comisión del Servicio Público de Australia (*Australian Public Service Commission*).

El gobierno de Colombia podría revisar sus actuales esquemas de reclutamiento, y actuar para introducir una serie buenas prácticas en métodos de selección que fortalezcan la aplicación del principio del mérito. El reclutamiento podría continuar basándose en fundamentos objetivos y bien documentados, pero se debe fortalecer la concentración en las competencias pertinentes para el trabajo a ser desempeñado, y se deben mejorar los métodos de examinación para garantizar la selección de los candidatos más idóneos. Esto es esencial para mejorar la profesionalidad y la capacidad de la fuerza laboral del gobierno.

#### *Colombia podría renovar su concentración en el reclutamiento basado en competencias y en la elaboración de los perfiles de los cargos*

Las competencias incluyen los conocimientos, habilidades y comportamientos necesarios para el buen desempeño de un trabajo. La aplicación del principio del mérito y la calidad del proceso de reclutamiento se mejorarían, usando métodos debidamente validados de examinación para las competencias pertinentes de los candidatos. Si bien los exámenes generalistas son una forma adecuada para organizar numerosas contrataciones en grados de base (por ejemplo, reclutamiento de recién graduados en grados de principiantes), no son los más adecuados para reclutar cargos más avanzados o especializados, donde es necesario examinar las competencias relevantes para el trabajo. Incluso para los cargos de nivel principiante, los países de la OCDE generalmente complementan los exámenes con entrevistas y otras formas de examen o valoración, para garantizar la selección de los candidatos más idóneos. Hacer un mayor énfasis en las competencias requerirá alejarse de los exámenes teóricos y generalistas, y realizar exámenes más dirigidos con base en las descripciones de los cargos y en las competencias requeridas definidas por las organizaciones reclutadoras. Dicho cambio exigiría una interpretación menos restrictiva de las disposiciones constitucionales pertinentes, con miras a garantizar que el servicio público tenga acceso al mejor personal posible. Los sistemas usados en Bélgica y Corea del Sur ilustran cómo se puede hacer esto. Cada sistema usa varias etapas, y se hace especial énfasis en las pruebas de competencias.

### Recuadro A.8. Reclutamiento y selección en Bélgica y Corea del Sur

**Bélgica** ofrece un ejemplo de un país con esquemas de reclutamiento relativamente sofisticados. La forma básica de reclutamiento de los servidores civiles de planta es a través de exámenes abiertos y competitivos. Estos se basan en las descripciones de los cargos y en las competencias requeridas determinadas por las organizaciones reclutadoras. Con el paso del tiempo, el proceso de selección de personal se ha alejado de los grandes exámenes generalistas y se ha acercado al reclutamiento basado en perfiles de competencias específicas. Actualmente, la selección se basa en perfiles de competencias genéricas en tan solo el 10% de los casos, y en perfiles de competencias específicas en el 90% de los casos.

Tener un diploma puede ser un prerrequisito para participar en un examen. La amplitud y la calidad de los antecedentes educativos afectan a la evaluación de un candidato. Los aspirantes que cumplen los requisitos formales participan en diferentes exámenes de habilidades, competencias y aptitudes. El contenido de estos exámenes depende del tipo de cargo y de los criterios de reclutamiento y puede incluir una prueba psicológica.

En el 90% de los casos, los reclutamientos se basan en selecciones clasificadas. La mayoría de las administraciones siguen las clasificaciones, pero las administraciones flamenca y holandesa combinadas hacen la selección definitiva ellas mismas. Se les permite a las administraciones hacer una lista de reserva de candidatos para posibles reclutamientos futuros.

En **Corea del Sur**, los exámenes para la selección de nuevos empleados públicos incluyen varias etapas, cada una de las cuales usa diversas herramientas para evaluar competencias y conocimientos. En una serie de exámenes de ingreso al servicio civil para un cargo Grado 5, el primer examen es el Examen de Aptitudes para el Servicio Público (*Public Service Aptitude Test*) o PSAT, el cual evalúa los rasgos y competencias básicas necesarias para los servidores públicos. El segundo examen mide los conocimientos profesionales. El tercer examen estima las competencias, la actitud y los valores por medio de entrevistas y discusiones grupales. El modelo de competencias se aplicó recientemente a lo largo de todo el proceso de selección. Por ejemplo, en el tercer examen de ingreso para Grado 5, el gobierno identifica competencias específicas para cada grado y categoría de trabajo aplicando enfoques cualitativos y cuantitativos, luego construye mapas de competencias y una enciclopedia de competencias mediante el mapeo de las competencias identificadas. En las entrevistas se implementa la evaluación de competencias aplicando métodos de Centro de Entrevistas y Evaluación de Eventos de Comportamiento (*Behavioural Event Interview and Assessment Centre*).

*Fuente:* OCDE (2007), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Belgium*, OECD Publishing, París; OCDE (2010b), *Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future*, OCDE, París.

Actualmente, en los procesos de selección de funcionarios de carrera en Colombia, la experiencia no es tenida en cuenta plenamente. Por tanto, se considera que esta es un área donde se debería fortalecer el principio de la selección basada en el mérito. En muchos países de la OCDE, los esfuerzos para ampliar el acceso al servicio público, mejorar la diversidad y garantizar un grupo nutrido de candidatos ha involucrado, entre otras cosas, reducir la dependencia en las cualificaciones académicas y tener en cuenta la experiencia y las competencias relevantes. La experiencia debe considerarse al reclutar cuando esta es relevante. En Colombia es necesario hacer una distinción entre el reclutamiento de recién salidos de la escuela y graduados universitarios, a grados de nivel principiante, donde no tiene sentido exigir experiencia, y el reclutamiento para otros cargos, donde la experiencia pertinente debe ser incluida como uno de los criterios de reclutamiento. Sin embargo, es importante que la experiencia no se traduzca simplemente como un número de años en un cargo relevante. Debido a que la experiencia consiste en la adquisición paulatina de conocimientos y habilidades técnicas, es necesario que se examine en los procesos de selección de personal.



El actual sistema de manuales de descripción de cargos no ofrece unas bases adecuadas para el reclutamiento ni para la gestión de la fuerza laboral. Una gestión efectiva de recursos humanos requiere que las organizaciones empleadoras tengan la potestad y flexibilidad para definir sus propios perfiles de cargos, definiendo el trabajo a realizar y las competencias requeridas para desempeñarlo. La objetividad puede asegurarse teniendo estándares, a los cuales deben ajustarse los perfiles de los trabajos y una adecuada vigilancia del proceso de reclutamiento para protegerse del favoritismo, en lugar de tener que contar con la aprobación de perfiles de cargos individuales por parte de un órgano central. Por ejemplo, sería aconsejable tener una plantilla estándar para perfiles de cargos y un menú de competencias, del cual puedan seleccionar las organizaciones empleadoras, como se ilustra en el Recuadro A.9.

#### Recuadro A.9. Ejemplo de una plantilla de perfil de cargo

Título del cargo:

Organización empleadora:

Propósito del trabajo:

Nivel o grado del cargo:

Relación de reporte:

---

Responsabilidades / Rendición de Cuentas

(Principales productos / resultados por los cuales el titular del cargo es personalmente responsable)

Áreas claves de resultados:

(cómo se mide el logro de los productos / resultados)

---

Competencias requeridas para el trabajo (a ser seleccionadas de una lista estándar):

- Conocimientos y habilidades técnicas / especializadas (en una escala según el nivel requerido)
- Competencias interpersonales (comunicación, trabajo en equipo, habilidades relacionales, etc.) (en una escala según el nivel requerido)
- Cualificaciones (cualificaciones académicas y/o profesionales relevantes)
- Experiencia (para cargos de nivel principiante no se requiere de experiencia)
- Competencias gerenciales y de liderazgo (si son pertinentes)

Los perfiles de cargos son una manera de combinar un enunciado sobre lo que se espera de un trabajo —su propósito, responsabilidades / rendición de cuentas y productos / resultados esperados— y lo que el titular del cargo debe aportar en términos de habilidades, comportamientos, experiencia y otros atributos para desempeñarlo efectivamente. Como tal, los perfiles de cargos respaldan una serie de procesos de RR.HH., incluyendo reclutamiento, capacitación y gestión de desempeño, y pueden ser un instrumento poderoso para crear una cultura de rendición de cuentas y desempeño. El sistema RIME francés es un ejemplo de cómo la gestión de competencias, los perfiles de cargos y una nomenclatura común de los puestos, pueden conjugarse para crear una base común para la gestión de recursos humanos:



- El RIME ha permitido pasar de la administración de personal a la gestión estratégica de recursos humanos, basándose en análisis de las necesidades de personal y de las competencias requeridas.
- El RIME respalda la consecución de personal basada en análisis de necesidades de competencias, y aumenta la movilidad del personal entre departamentos posibilitando la identificación de grupos potenciales para el reclutamiento.
- Existe una mejor focalización del reclutamiento y de la concordancia de los puestos con las personas con base en las necesidades operacionales de los ministerios.
- La capacitación también se organiza en torno a las competencias necesarias para los puestos de referencia identificados en el RIME.<sup>28</sup>

La implementación de un sistema de perfiles de cargos basados en competencias, es una inversión de gran calado pero necesaria para el gobierno de Colombia. Colombia ya cuenta con las bases para crear este tipo de sistema en su nomenclatura común de puestos. La ley de 2004 sobre empleo en el servicio público, aporta el marco legal para introducir las competencias, y el DAFP ya ha empezado a sentar las bases para un marco de competencias. La gestión de competencias y un sistema de perfiles de cargos respaldarán un enfoque más estratégico y bien integrado hacia la gestión de recursos humanos. Adicionalmente, implementar mejoras en el sistema de selección de personal, proporcionaría las bases necesarias para perfeccionar la formación y la gestión por desempeño. Los perfiles de cargos también pueden ayudar a impulsar la orientación hacia los resultados que el gobierno se ha comprometido a instalar en el servicio público, mediante la definición de las responsabilidades / rendición de cuentas del titular del cargo y de los productos / resultados esperados. La flexibilidad en la gestión de la fuerza de trabajo se vería mejorada teniendo perfiles genéricos de cargos, que definirían los puestos comúnmente en todo el servicio público, ya que esto sentaría las bases para la movilidad y reasignación de personal. Sin embargo, también es necesario dar espacio a perfiles de competencias específicas, que puedan ser requeridas por determinadas organizaciones.

Con base en la experiencia de países de la OCDE, el gobierno de Colombia podría contemplar desarrollar una hoja de ruta para implementar la gestión de competencias, como se describe en el Recuadro A.10.

#### Recuadro A.10. Hoja de ruta para implementar la gestión de competencias

Esta hoja de ruta fue creada con base en la experiencia de países miembros de la OCDE en la introducción de la gestión de competencias. No es una receta, sino una lista de recomendaciones o unas pautas sobre como emprender la gestión de competencias.

*Paso 1: Decidir introducir la gestión basada en competencias.* Esta es una elección estratégica y un compromiso de largo plazo. La gestión de competencias debe ser considerada como un medio para lograr un objetivo. Es importante establecer los objetivos del proyecto de modelado de competencias anticipadamente. Formular los objetivos claramente puede contribuir a crear una perspectiva compartida sobre la gestión de competencias entre las diferentes partes interesadas. El vínculo con la misión y la visión organizacional debe hacerse aquí. La decisión de introducir la gestión de competencias no se debe banalizar, dado que no es un proceso fácil. No obstante, la gestión de competencias puede apalancar el cambio de la cultura organizacional. La introducción de la gestión de competencias puede ser una oportunidad interesante para introducir cambios organizacionales durante un período de reformas gubernamentales más amplias.

*Paso 2: Organizar, planear y comunicar el cambio a la gestión basada en competencias.* Se deben considerar tres aspectos: *i)* determinar la organización de la gestión de competencias, que se remite a la estructura de gobernanza de RR.HH. que se aplique; *ii)* planear el enfoque

### Recuadro A.10. Hoja de ruta para implementar la gestión de competencias (continuación)

para el desarrollo de un sistema de gestión de competencias, que involucra definir conceptos, determinar las partes pertinentes de la organización, y seleccionar las herramientas de desarrollo; y iii) desarrollar e implementar planes de comunicación para obtener el apoyo del personal.

*Paso 3: Identificar competencias y desarrollar modelos de competencias para los grupos objetivo especificados.* Esta fase de diagnóstico empieza especificando los grupos objetivo de la gestión de competencias. Luego, se especifica el modelo de competencias y se identifican las competencias. No existe un sistema ideal de gestión de competencias, pero un buen sistema de gestión de competencias siempre debe estar alineado con las metas específicas de una organización. El modelo de competencias de un gobierno incluye idealmente una mezcla de competencias específicas para el servicio público, y competencias que se presentan en organizaciones tanto del sector público como del sector privado. Las competencias específicas para el servicio público generalmente adoptan la forma de valores (del servicio público), como por ejemplo: compromiso, servicio, integridad, transparencia, rendición de cuentas y equidad. Otras competencias con un énfasis específico en el servicio público son el profesionalismo y la integridad en el servicio público, la afinidad con la gestión del sector público, la conciencia política, la destreza política, y la motivación hacia el servicio público.

*Paso 4: Integrar competencias en diversos procesos de RR.HH.* La integración de competencias en los diversos procesos de RR.HH. puede darse gradual o repentinamente. Con la integración gradual, es posible comenzar con un proyecto piloto en un departamento, con un grupo de empleados o en un proceso de RR.HH. (selección, remuneración, planeación de fuerza laboral, etc.). La gestión de competencias es más que simplemente usar las competencias en diversos procesos de RR.HH.; requiere de una dinámica que abarque a toda la organización. Por lo tanto, los sistemas de RR.HH. basados en competencias deben ser integrados de manera que estén alineados y se apoyen mutuamente. El desafío es desarrollar la gestión de competencias como una parte integrada y central de la GRH, y evitar el riesgo de convertirla en una herramienta aislada o en un fin en sí misma.

*Paso 5: Revisar y actualizar el sistema de gestión de competencias regularmente.* Es particularmente importante captar la naturaleza dinámica de las competencias individuales relacionadas con los trabajos. Se deben programar actualizaciones y revisiones periódicas del sistema de gestión de competencias. El modelado de competencias es un proceso continuo, no un proyecto por una sola vez. Para ser útil, la lista de competencias necesita ser revisada a medida que cambian las estrategias y condiciones de los negocios. Hay varias opciones en términos de tiempos, tales como evaluaciones periódicas o una revisión integral que abarque varios años.

*Fuente:* OCDE (2011), *Public Servants as Partners for Growth: Toward a stronger, leaner and more equitable workforce*, OECD Publishing, París.

#### *Colombia podría focalizarse en organizar el reclutamiento más efectivamente*

Si bien el establecimiento de la CNSC ha sido un paso importante para fortalecer y proteger el mérito, hay serias dificultades en la forma en la que funciona la CNSC actualmente. La capacidad de la CNSC para desempeñar sus responsabilidades efectivamente, se ha visto entorpecida por la ausencia de una agencia de reclutamiento profesional, recursos insuficientes, una gran falta de desarrollo acumulado de vacantes, exceso de involucramiento en asuntos operativos, y el tiempo y los recursos considerables invertidos lidiando con cuestionamientos jurídicos a los concursos de reclutamiento (ver sección anterior).

Un primer paso para mejorar la situación sería terminar el prolongado y continuado proceso de selección de personal iniciado en 2005. La lección a aprender de esa experiencia, es que debe evitarse en el futuro un proceso masivo de reclutamiento similar. Se lograría

una mejor focalización del reclutamiento, organizando concursos para cada organización. El desarrollo de perfiles estandarizados de cargos en la medida de lo posible, también posibilitaría organizar concursos de reclutamiento para todo el servicio público y para un tipo particular de puesto donde se requiere de una contratación numerosa.

Otra iniciativa útil podría ser organizar concursos para diferentes sectores del servicio civil el mismo día, para que las personas no puedan presentarse en múltiples concursos. Si bien es deseable atraer la mayor cantidad posible de candidatos bien calificados, parece ser que la situación actual es que se presentan muchas personas sin las cualificaciones adecuadas y esto contribuye a alargar el ciclo de reclutamiento. Este desafío también podría ser abordado mediante la sugerencia anticipada de perfiles de cargos mejor definidos estableciendo las competencias requeridas para el puesto. Un método eficiente de preselección para eliminar candidatos que no tienen las cualificaciones obligatorias requeridas, también sería de utilidad. Por ejemplo, el reclutamiento en línea es usado ampliamente para gestionar las solicitudes y preseleccionar los candidatos que cumplen con los requisitos obligatorios, tales como cualificaciones y tiempo de experiencia pertinentes.

Un paso esencial para mejorar la operación del sistema de reclutamiento sería cambiar la forma en la que la CNSC desempeña sus funciones. Esto debe verse como de alta prioridad, a ser abordado lo antes posible. La CNSC sería más efectiva ejerciendo un papel de vigilancia estratégica con respecto al reclutamiento y la protección del mérito, similar al papel que juegan las comisiones del servicio público en varios países de la OCDE (Recuadro A.11),

#### Recuadro A.11. Ejemplos sobre el papel que juegan las comisiones del servicio público en algunos países miembros de la OCDE

**Australia:** El Comisionado de Protección del Mérito es un funcionario reglamentario independiente nombrado por el Gobernador General en Consejo, con la asesoría del Ministro del Servicio Público. El Comisionado ofrece la seguridad, en áreas claves del marco de empleo del Servicio Público de Australia (*Australian Public Service-APS*), de que los Valores del APS están siendo aplicados efectivamente por las agencias y los jefes y el personal de las mismas. Estas áreas claves son:

- decisiones de empleo basadas en méritos
- estándares éticos
- un sistema justo de revisión de las decisiones y acciones de empleo.

**Irlanda:** La Comisión de Nombramientos del Servicio Público (*Commission for Public Service Appointments*) es un órgano independiente que define y protege los estándares de reclutamiento, y está obligada por ley a garantizar, que el reclutamiento y la selección se realizan por medios justos, abiertos y basados en méritos. Su responsabilidad estatutaria primaria es fijar los estándares para el reclutamiento y la selección, los cuales publica como Códigos de procedimientos. La Comisión protege estos estándares a través del monitoreo y la auditoría regulares de las actividades de reclutamiento y selección, y también investiga supuestas violaciones de los códigos de procedimientos.

**Reino Unido:** La Comisión del Servicio Civil (*Civil Service Commission*) vigila los principios de competencia justa y abierta y de nombramiento por méritos. También ayuda a promover los valores del Servicio Civil de honestidad, integridad, objetividad e imparcialidad, y atiende las reclamaciones bajo el Código del Servicio Civil. La Comisión establece los principios de reclutamiento. Los departamentos y agencias están en libertad de desarrollar sus propios enfoques de reclutamiento siempre y cuando sean consistentes con los Principios de Reclutamiento.

*Fuente:* Para Australia: [www.apsc.gov.au/](http://www.apsc.gov.au/); Para Irlanda: [www.cpsa.ie/Home.aspx?SID=4&SSID=0](http://www.cpsa.ie/Home.aspx?SID=4&SSID=0); Para el Reino Unido: <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/>, visitados el 5 de noviembre de 2012.

asignándole la organización del reclutamiento a un órgano diferente, sujeto a la regulación y auditoría de la CNSC. Bajo un modelo de este tipo, la CNSC salvaguardaría de forma más efectiva el mérito y estaría en capacidad de agregar valor en áreas tales como el desarrollo de estándares, códigos de procedimientos, auditoría del reclutamiento, investigación de supuestas violaciones a los procedimientos de reclutamiento, y protección de los valores esenciales del servicio civil. Esto reforzaría el prestigio de la CNSC. Es primordial que simultáneamente, se dote a la CNSC de los recursos necesarios para el desempeño de sus funciones. El modelo de un órgano regulatorio independiente, con su propio presupuesto, parecería ser el adecuado para garantizar la independencia de la CNSC.

El sistema de la existencia de un tercero en el proceso de selección de personal, es útil para garantizar la independencia y objetividad en el reclutamiento, sin embargo, en Colombia su implementación a través de universidades encargadas de la definición y realización de los concursos de selección de personal no es satisfactoria por varias cuestiones:

- Es costoso y contribuye a alargar el ya de por sí prolongado período de reclutamiento, dado que la universidad que hará los exámenes, tiene que ser seleccionada y luego debe desarrollar el examen.
- Varios funcionarios entrevistados en las organizaciones empleadoras expresaron reservas con respecto a la calidad de los exámenes en algunas instancias, y manifestaron no estar seguros de que el sistema garantice conseguir al mejor candidato para el puesto.
- El uso de universidades no sustituye el de agencias profesionales de reclutamiento. Sin embargo, no se recomienda reemplazar las universidades simplemente contratando el reclutamiento externamente con agencias privadas de reclutamiento, dado que esto puede significar un riesgo de insuficiente vigilancia del proceso.

Se recomienda enfáticamente el establecimiento de una organización pública de reclutamiento, bajo la vigilancia de la CNSC para garantizar su independencia, y usando métodos de reclutamientos guiados por las mejores prácticas. La oficina federal de selección en Bélgica y el Servicio de Nombramientos del Sector Público en Irlanda pueden servir de modelos para dicho órgano (ver Recuadro A.12). Un órgano equivalente en Colombia podría tener el mandato formal de gestionar el reclutamiento para la administración.

#### Recuadro A.12. Agencias y procesos de reclutamiento en Bélgica e Irlanda

En **Bélgica**, los criterios de reclutamiento son acordados entre SELOR (la oficina federal de selección) y la organización reclutadora, especificando las habilidades y tipos de empleados que la organización desea reclutar. SELOR publicita la selección, recibe las solicitudes de participación, verifica el cumplimiento de los requisitos formales por parte de los aspirantes, hace las diferentes pruebas y exámenes, y produce una lista de clasificación de los aspirantes que pasaron el proceso de selección y son elegibles para ingresar a la planta de personal permanente del servicio público.

Las principales ventajas de SELOR son su profesionalidad y su independencia frente a las organizaciones reclutadoras. Es una agencia de reclutamiento moderna que usa métodos de vanguardia. Ha desarrollado certificaciones de competencias y de metodología, e invertido en instalaciones y equipos modernos, está desarrollando activamente su uso de internet, y parece estar liderando el desarrollo y uso de procesos de reclutamiento soportados en línea. Su financiación proviene del presupuesto federal y ha logrado ampliar sus actividades sin aumentar sus necesidades de financiación.

En **Irlanda**, el reclutamiento de servidores públicos de planta es administrado por el Servicio de Nombramientos Públicos (*Public Appointments Service*-PAS). El proceso es similar al de Bélgica.

### Recuadro A.12. Agencias y procesos de reclutamiento en Bélgica e Irlanda (continuación)

Los exámenes han ido cambiando de pruebas abstractas a pruebas más de tipo de simulación del trabajo, ejercicios estratégicos, pruebas de competencias, y en menor grado, el examen de logros. El proceso genera una lista de clasificación de los candidatos aprobados. Los empleos son ofrecidos a los candidatos seleccionados a medida que existen vacantes. Los empleadores tienen posibilidades limitadas para elegir a quién vincular, e igualmente los aspirantes no pueden elegir a qué organización van a ingresar.

Los principales servicios que presta el PAS incluyen:

- Reclutamiento para cargos en el Servicio Civil
- Reclutamiento para algunos altos cargos en las Autoridades Locales, Juntas de Salud, Autoridades Portuarias, Juntas de Pesca y Comités de Educación Vocacional
- Asistencia al Comité de Nombramientos de Nivel Superior (*Top Level Appointments Committee*) para el nombramiento de altos cargos dentro del servicio civil, por ejemplo realizando entrevistas preliminares
- Selección de candidatos para ascensos dentro del Servicio Civil a través de exámenes y entrevistas interdepartamentales de selección
- Asistencia en reclutamiento abierto a otras organizaciones del sector público, tales como el Centro de Carrera de Enfermeras (*Nurses Career Centre*)
- Provisión de consultoría y formación en reclutamiento a organizaciones clientes y órganos públicos

Irlanda se diferencia de Bélgica en cuanto a que dispone de un marco para descentralización. Los departamentos y órganos del gobierno pueden manejar su propio reclutamiento, siempre y cuando el PAS haya determinado que son suficientemente competentes para hacerlo, y a condición de que observen el Código de Procedimiento de reclutamiento del gobierno. Se espera que este sea un proceso de aprendizaje, que conduzca a una creciente gestión del reclutamiento en el nivel descentralizado.

*Fuente:* OCDE (2007), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Belgium*, OCDE, París; y OCDE (2008), *Ireland: Towards an Integrated Public Service*, OECD Public Management Review, OCDE, París; y [www.taoiseach.gov.ie/eng/Work\\_of\\_The\\_Department/Jobs/](http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Work_of_The_Department/Jobs/) (visitado el 6 de noviembre de 2012); [www.publicjobs.ie/publicjobs/](http://www.publicjobs.ie/publicjobs/) (visitado el 6 de noviembre de 2012).

Se recomienda que dicha agencia de reclutamiento gestione el reclutamiento para el ingreso a la corriente carrera administrativa así como a las carreras especiales.

En este punto del desarrollo del servicio público, no se recomienda que el reclutamiento sea descentralizado a las organizaciones empleadoras para garantizar una estricta vigilancia del mérito y la integridad. Sin embargo, el tipo de agencia de reclutamiento recomendada sería compatible con que las organizaciones reclutadoras hicieran una contribución mucho más sustancial en el proceso de selección de lo que parece ser actualmente; por ejemplo, en términos del perfil y las competencias pertinentes de los candidatos.

El sistema de autorizaciones presupuestarias del Ministerio de Hacienda para la organización de concursos de reclutamiento tiene graves inconvenientes. Genera demoras, plantea dificultades a las organizaciones para gestionar la planeación de su fuerza laboral y garantizar que cuenten con el personal adecuado. Las anteriores recomendaciones sobre presupuestos y planeación de personal podrían eliminar la necesidad de este detallado nivel de control, para que los concursos puedan ser organizados en cronogramas diferentes a los de las autorizaciones para los cargos que vayan quedando vacantes.



El proceso de reclutamiento parece ser bastante litigioso. Como se mencionó antes, la CNSC está involucrada en un gran número de recursos ante tribunales. Si bien es esencial contar con un canal de apelaciones, sería preferible proveer canales internos, con instancia ante tribunales como último recurso cuando todas las demás vías han sido agotadas. Por ejemplo, el sistema irlandés tiene varios niveles de apelaciones regulados por la Comisión de Nombramientos del Servicio Público:<sup>29</sup>

- El primer nivel es una revisión informal por la organización contratante.
- Cuando un candidato no está satisfecho con el resultado, el siguiente nivel es una revisión formal por parte del jefe de la organización reclutadora.
- Si el candidato aún no está satisfecho, la organización reclutadora debe nombrar a un alto funcionario no conectado con el reclutamiento, para estudiar el proceso y arbitrar.
- Un proceso separado se aplica cuando una persona, que puede o no ser candidata, considera que un proceso de nombramiento ha vulnerado códigos de procedimiento de la Comisión de Nombramientos del Servicio Público y solicita que sea investigado. La investigación se completa normalmente en un plazo de 25 días hábiles. La decisión de la Comisión es definitiva.

*Colombia podría centrarse en el reclutamiento para cargos gerenciales y otros “cargos de confianza”*

Los cargos gerenciales y otros “cargos de confianza” son nombramientos contractuales, que están sujetos a libre nombramiento y cese, y que no forman parte del servicio público de carrera. Los cargos de libre nombramiento incluyen: todos los cargos ejecutivos y de gerencia en el nivel nacional y territorial; cargos que gestionan recursos públicos; cargos de cualquier nivel que involucran criterios de “confianza”, tales como conductores oficiales, guardaespaldas y guardias de seguridad; secretarios/as de los Directores, ciertos profesionales que prestan servicios directos al Director, y puestos en la oficina del Ministro. Dentro del nivel de gerencia se identifican dos clases: *i)* alta dirección del estado y *ii)* gerencia pública. Las personas nombradas en los más altos cargos de gerencia del estado —Ministros, directores de los departamentos administrativos y unidades administrativas especiales, Viceministros, subdirectores y gerentes de entidades descentralizadas, y funcionarios y gerentes de alto nivel en el nivel territorial— son nombradas a discreción del Presidente.

Para los cargos de gerencia pública, que son cargos por debajo de los más altos niveles y hasta el nivel de mandos medios, el gobierno de Colombia, en años recientes, ha introducido un proceso de reclutamiento diseñado para ofrecer más transparencia, mérito y garantizar la calidad. La selección no se basa totalmente en los méritos, dado que no existe el requisito de anunciar los cargos públicamente. La CNSC no está involucrada en estos reclutamientos. El reclutamiento es descentralizado en la organización reclutadora, si bien el DAFP es responsable de aprobar los criterios de reclutamiento y prestar soporte técnico a las organizaciones empleadoras en el desarrollo de sus procesos de reclutamiento. Las hojas de vida de los candidatos se publican en el sitio web del gobierno. Es bastante común usar agencias profesionales de reclutamiento para cargos claves, y en estos casos las agencias de reclutamiento usan diversos métodos de búsqueda y selección.

El gobierno de Colombia podría continuar desarrollando el proceso de selección de personal a fin de garantizar, que el nombramiento de los altos cargos recaiga sobre las personas mejor capacitadas para dicho fin. Si bien es entendible que el gobierno desee mantener discreción, en lo referente al nombramiento de sus colaboradores directos, existe, como en países de la OCDE, el delicado asunto referente a cuál debe ser la línea divisoria entre el empleo público de funcionarios de carrera y los nombramientos discrecionales de los altos cargos.

En términos de mejorar aún más el proceso de reclutamiento, es deseable garantizar la objetividad en los nombramientos para los altos cargos, y garantizar que el universo de candidatos idóneos sean lo más amplio posible, para dar acceso al mejor talento en el servicio público. También es esencial descartar que se sugiera que el proceso de reclutamiento pueda estar expuesto a favoritismo o nepotismo. Esto puede lograrse de la mejor manera abriendo un grupo de candidatos potenciales a través del anuncio de vacantes en la gestión pública y de la toma de decisiones compartidas sobre el nombramiento, de manera que el superior inmediato no sea el único involucrado en la selección definitiva. El uso de agencias de reclutamiento es perfectamente compatible con el reclutamiento basado en méritos, siempre y cuando el cargo sea anunciado públicamente y los criterios y métodos de reclutamiento sean objetivos. Un método para introducir la toma colectiva de decisiones sería introducir una comisión, como se hace en Irlanda.

### Recuadro A.13. Comité de Nombramientos de Nivel Superior en Irlanda

La competencia del Comité de Nombramientos del Nivel Superior (*Top Level Appointments Committee-TLAC*) es garantizar la objetividad en los nombramientos para los altos cargos, mejorar la calidad de la alta dirección, abrir a la competencia los puestos del más alto nivel, y estimular la competencia y movilidad interdepartamental. Los nombramientos de más alto nivel (Secretario General) son hechos por el gobierno a partir de una lista de candidatos preseleccionados suministrada por el TLAC y son por un período fijo de un máximo de siete años. Los nombramientos para el siguiente nivel jerárquico, Subsecretarios, también se hacen a través del TLAC. Todos los demás cargos de gerencia se nombran a través del proceso de reclutamiento del servicio civil.

La composición del TLAC fue reformada en 2011, de manera que quien la preside y una mayoría de sus miembros provengan de fuera del sector público. Los miembros externos, que tienen habilidades específicas en gerencia y recursos humanos, son nombrados por el Ministro responsable del servicio público. El objetivo es garantizar acceso a la más amplia gama de talento posible para ocupar los más altos cargos del servicio público. Además de transformar la estructura del TLAC, también se están introduciendo nuevos enfoques para atraer candidatos externos a estos cargos, incluyendo en ocasiones la caza de talentos. Todos los cargos de alto nivel son anunciados.

Los miembros del TLAC son los siguientes:

- Secretario General, Departamento de Gasto y Reforma Pública,
- Secretario General del Gobierno,
- Otros dos servidores públicos de alto nivel nombrados para períodos de tres años
- Cinco miembros provenientes de fuera del servicio civil, nombrados para períodos de tres años, uno de los cuales preside el Comité

*Fuentes:* Procedimientos y Prácticas del Comité de Nombramientos de Nivel Superior (*Procedures and Practices of the Top Level Appointments Committee*), <http://hr.per.gov.ie/files/2011/12/here.pdf> (visitado el 6 de noviembre de 2012); Departamento de Gasto y Reforma Pública (*Department of Public Expenditure and Reform*), <http://per.gov.ie/> (visitado el 6 de noviembre de 2012).

### *Colombia podría centrarse en el empleo a prueba*

El sistema de empleo a prueba es una parte importante del sistema de reclutamiento, que da la oportunidad de garantizar, que aquellas personas seleccionadas satisfacen las competencias requeridas y los estándares de desempeño. En Colombia, el proceso de prueba no parece estar siendo usado actualmente de manera efectiva, dado que no está adecuadamente soportado por mecanismos de inducción, capacitación de los nuevos reclutados, gestión de desempeño y acciones tempranas y bien documentadas para abordar problemas. Alrededor

del 90% de los reclutados pasan el período de prueba, a pesar de que en opinión de varios gerentes entrevistados no todos los seleccionados satisfacen sus requerimientos. La debilidad reconocida del sistema de gestión de desempeño es probablemente un factor clave en este punto. El riesgo de recursos ante un tribunal, también puede desalentar el uso del período de prueba para desvincular a los reclutados no idóneos. Se requiere de procesos estrictos, justos y fiables para permitir dar por terminado el empleo durante o al final del período de prueba, en el caso en que un nuevo empleado no está cumpliendo con los estándares requeridos. La efectividad del sistema de prueba podría mejorarse dando directrices y capacitación a los gerentes, y definiendo claramente el papel de los gerentes de línea y del personal de RR.HH. con respecto al manejo del período de prueba. El sistema que se usa en el Servicio Civil de Irlanda puede servir de guía para las autoridades colombianas en este campo. En Irlanda, el órgano central de GRH da las directrices sobre el período de prueba, estableciendo el procedimiento a seguir y las responsabilidades de los gerentes de línea y del personal de RR.HH. El Centro de Capacitación del Servicio Civil ha producido pautas de inducción, para ayudar a las secciones de RR.HH. a desarrollar prácticas de inducción de alta calidad. El proceso de prueba dura un año y se recomienda que se hagan al menos tres revisiones formales por parte del gerente de línea, la última de las cuales debe hacerse en el noveno mes. Las revisiones de prueba tienen en cuenta explícitamente las evaluaciones de desempeño, pero también involucran una evaluación más amplia de idoneidad. Cuando se identifican problemas por el gerente público, las intervenciones pueden consistir en incluir capacitación en el trabajo; entrenamiento (coaching); aprendizaje auto gestionado y formación. Durante todo el periodo, se llevan registros por escrito. Cuando un empleado incumple consistentemente los estándares, es informado sobre sus deficiencias en las reuniones de revisión. El objetivo es ayudar al empleado a mejorar, mientras se le deja claro que de no mejorar, su empleo se dará por concluido. El gerente de línea le hace una recomendación a la sección de RR.HH. para la confirmación o terminación del contrato con base en las revisiones de desempeño.

### *Colombia podría centrarse en políticas de indemnización por despido*

Para que el servicio público administre su fuerza laboral, los acuerdos de indemnización o desvinculación son un elemento importante de la GRH. La gestión de talentos y competencias depende no solo de reclutar y retener el personal correcto, sino también de contar con una flexibilidad razonable para ajustar la mezcla de personal a medida que cambian las necesidades. En el pasado, los países con sistemas de empleo basados en cargos han encontrado, que es más fácil usar medidas de redundancia para disminuir el personal que los países con sistemas basados en carrera, porque las obligaciones legales de mantener el empleo tienden a ser más restrictivas en estos últimos. Este no parece ser el caso en Colombia, si bien el sistema de empleo está basado en cargos. En los países de la OCDE, la tendencia ha sido introducir más flexibilidad para desvincular personal del servicio (OCDE, 2011a). Muchos países de la OCDE tienen la posibilidad de despedir empleados con contratos a término indefinido, cuando un ministerio o agencia busca reestructurar o disminuir el número de sus empleados, si bien en la mayoría existe el requisito de proponer previamente posibilidades de reubicación.<sup>30</sup>

Varios países de la OCDE usan regularmente esquemas de retiro voluntario, para que los gobiernos tengan una mayor gama de opciones para gestionar la reducción y reestructuración de su plantilla de personal.<sup>31</sup> En general, se hacen esfuerzos para evitar redundancias obligatorias, si bien estas no se descartan de plano (OCDE, 2011a). A menudo se usan esquemas de redundancia voluntarios y estos pueden ayudar a gestionar la economía política de la reducción de la planta, ofreciendo opciones de desvinculación atractivas. Si bien dichos esquemas tienen un coste, pueden ser económicos en el largo plazo al permitir ajustar el personal relativamente rápido (OCDE, 2011a). La experiencia de países miembros de la

OCDE ha sido que dichas disposiciones son más efectivas cuando se adoptan como parte de una planeación estratégica de la fuerza laboral y en el contexto de reformas más amplias de la GRH. Los acompañamientos que han demostrado ser importantes incluyen estrategias de habilidades, estrategias de reclutamiento y gestión de competencias. (OCDE, 2011a)

En algunos países de la OCDE, como Canadá e Irlanda, también se han usado medidas de jubilación anticipada para ajustar la planta de personal, aunque no han sido el instrumento preferido en la mayoría de los países (OCDE, 2011a). Esto probablemente refleja el hecho de que las medidas son relativamente costosas. No obstante, cuando se requiere un ajuste por una sola vez, pueden demostrar ser efectivas.

El servicio público colombiano parece tener un problema estructural, por el hecho de que un número significativo de empleados de carrera, que fueron reclutados antes de la implementación del reclutamiento con base en méritos, no se corresponde necesariamente con las actuales necesidades de habilidades. Durante las entrevistas, se hizo referencia a la necesidad de mayor flexibilidad para ajustar la mezcla de personal, incluyendo procedimientos más flexibles de desvinculación. Si bien el problema estructural eventualmente saldrá del sistema a medida que ingresan nuevos empleados, una solución más rápida parecería preferible. El gobierno podría contemplar un esquema dirigido de redundancia voluntario, si bien este necesitaría ser diseñado cuidadosamente para evitar perder habilidades que deben ser retenidas. Otra opción que debe ser evaluada es un esquema de jubilación anticipada. La integración de cualquier esquema de desvinculación con otras reformas necesitaría ser analizada muy detenidamente. Las desvinculaciones deben ser parte de la planeación de personal de las organizaciones, incluyendo oportunidades para reestructurar trabajos en vísperas de las desvinculaciones. Para evitar desajustes en el trabajo, se debe prever suplir razonablemente rápido las vacantes esenciales con personal que tenga las competencias adecuadas; esto implica que las mejoras recomendadas en el sistema de reclutamiento se lleven a cabo antes de la implementación del esquema de desvinculaciones.

### ***Estructuras de carrera y movilidad***

Tanto la organización de los sistemas de empleo en el servicio público como la movilidad o reasignación de los efectivos, son temas que en los últimos años, han evolucionado considerablemente en muchos de los países miembros de la OCDE. Tradicionalmente, han existido dos principales sistemas de empleo en el sector público. Uno es el sistema de carrera, en el que los empleados públicos al inicio de sus carreras son contratados y podrán ser ascendidos adquiriendo mayores niveles de responsabilidad, siempre y cuando sean competentes para ello. Los procedimientos internos de selección competitiva garantizan el mérito y hay posibilidades limitadas de ingresar al servicio público a mitad de carrera. El otro sistema es el sistema de cargos, donde todos los cargos están abiertos a la competencia, ya sea mediante reclutamiento externo o competencia interna. En este sistema generalmente no hay una serie de grados de ascenso definidos; sin embargo, habitualmente hay una serie de pasos salariales o un rango de remuneración ligada a cada cargo, a través de los cuales los empleados pueden progresar con base en desempeño.

La experiencia de los países de la OCDE muestra, que la elección del sistema tiene un profundo efecto sobre la cultura del servicio público de un país (OCDE, 2005). Un sistema basado en las carreras tiende a promover valores colectivos al ingreso en sub-grupos específicos del servicio civil. La desventaja es un énfasis más débil en el desempeño individual y en la rendición de cuentas. Los sistemas basados en cargos tienden a tener valores más débiles entre diferentes sectores de gobierno al ingreso, que los sistemas basados en la carrera, pero tienden a ser menos deferentes y pueden crear vínculos más fuertes entre niveles de jerarquía

y estatus. Ningún servicio civil de algún país miembro de la OCDE es un ejemplo puro de un sistema de carrera o de cargo. Los países que tenían sistemas de carrera relativamente cerrados han abierto oportunidades al reclutamiento externo para niveles de mayor nivel jerárquico, así como concursos interdepartamentales para promover la movilidad interna. Los países que tienen sistemas de cargos han procedido a crear sistemas transversales de gestión de la fuerza de trabajo, desarrollo de carrera y gestión del talento. En ambos tipos de sistema, los marcos de competencias proveen una estructura para que el personal aprenda y se desarrolle para lograr un mejor desempeño en sus puestos actuales, y para mejorar su proyección de carrera.

El servicio público colombiano opera un sistema basado en cargos, mediante el cual todas las vacantes están abiertas a competencia pública. Este es en sí mismo un enfoque sensato, diseñado para garantizar el mérito. Sin embargo, a diferencia de los sistemas basados en cargos en países de la OCDE, el sistema parece estar diseñado de una manera que limita las oportunidades de progresión de carrera dentro del servicio público. Si bien los servidores públicos pueden solicitar ser admitidos a un cargo de mayor grado a través de exámenes públicos de reclutamiento, sus competencias y experiencia relacionadas con el trabajo no se tienen en cuenta en el proceso de reclutamiento. Más aún, los grados de los puestos se definen en términos extremadamente estrechos, con distinciones menores entre un grado y otro. El sistema de manuales de descripción de cargos es otro factor (ver secciones anteriores), dado que las descripciones no parecen prestarse para la movilidad, lo que realzaría las oportunidades de carrera. Como resultado de ello, muchos servidores públicos parecen verse confinados a trabajos estrechamente definidos, con pocas perspectivas de ascenso o progresión salarial. Este sistema tiene el efecto de convertir una herramienta de motivación clave —la oportunidad de ser ascendidos o de tener movilidad— en algo que no está disponible para la administración. También significa que las organizaciones ven restringida su capacidad para aprovechar la experiencia y las competencias de los empleados existentes. Al mismo tiempo, a los gerentes les preocupa la desmotivación y el menor desempeño de los empleados debido a la carencia de proyección de carrera.

Una excepción de esta situación es el sistema de cargos de libre nombramiento, que parece presentar amplias oportunidades de movilidad y progresión de carrera para el personal talentoso. Si bien este sistema provee flexibilidad en los niveles superiores, no es lo suficientemente transparente, carece de una base sólida de méritos, y significa que el servicio público carece de un cuadro cohesionado de servidores públicos de carrera de alto nivel. Se podrían hacer cambios en el sistema de cargos de libre nombramiento, para mejorar las estructuras en el servicio público de carrera. Los cargos profesionales y técnicos de libre nombramiento deben ser integrados en el sistema de carrera. El sistema de libre nombramiento para los cargos de gerencia presenta una barrera para la progresión profesional de los servidores públicos de carrera.

Mejorar las oportunidades de carrera de los empleados públicos, otorgándoles oportunidades razonables de movilidad y ascenso, podría otorgar más flexibilidad a la gestión de los recursos humanos, permitiendo a las organizaciones empleadoras hacer un uso más eficiente de su base de talentos, mejorando la motivación. Reteniendo los rasgos existentes de un servicio público basado en cargos, se podrían dar varios pasos para mejorar el sistema. La implementación de un sistema de reclutamiento en el cual se tengan en cuenta las competencias y la experiencia, como se recomendó antes, y el uso de métodos de reclutamiento con mejores prácticas, podría permitir a los servidores públicos existentes, competir más efectivamente por cargos de grados superiores, manteniendo al mismo tiempo un sistema de méritos fuerte.

Las estructuras de carrera podrían mejorarse significativamente, eliminando las divisiones entre grados de escalafón estrechamente definidos para crear grados más amplios con más campo de acción, a fin de que el personal desarrolle sus competencias y ascienda a través



Tabla A.4. ¿Cómo se promueve la movilidad externa en los países de la OCDE?

	Los servidores públicos asignados externamente retienen el derecho de regresar a su puesto anterior (o equivalente) en el servicio público.	La movilidad externa se tiene en cuenta explícitamente en las decisiones de ascensos y en la planeación de carrera a largo plazo.	Se promueve la movilidad externa a través de programas especiales de servicio en comisión y de capacitación, tenidos en cuenta explícitamente en decisiones de ascensos y en la planeación de carrera a largo plazo.	La movilidad externa se acepta pero no se promueve de alguna manera en particular.	No se promueve	Otros
Australia	-	-	-	●	-	-
Austria	●	●	-	-	-	-
Bélgica	-	-	-	●	-	●
Canadá	●	-	-	-	-	-
Chile	-	-	-	-	-	-
República Checa	-	-	-	-	●	-
Dinamarca	-	-	-	-	-	●
Estonia	-	-	-	●	-	-
Finlandia	●	●	●	-	-	●
Francia	●	●	●	-	-	-
Alemania	-	-	-	-	●	-
Grecia	-	-	-	-	-	-
Hungría	-	-	-	●	-	●
Islandia	-	-	-	-	●	-
Irlanda	-	-	-	-	-	●
Israel	-	-	-	●	-	-
Italia	-	-	-	-	●	-
Japón	●	●	-	-	-	-
Corea del Sur	●	-	-	-	-	-
México	-	-	-	-	●	-
Holanda	-	-	-	-	-	●
Nueva Zelanda	-	-	-	-	●	-
Noruega	-	●	-	●	-	-
Polonia	-	-	-	-	●	-
Portugal	●	-	-	-	-	-
Eslovaquia	-	-	-	●	-	-
Eslovenia	-	-	-	-	●	-
España	-	-	-	-	-	●
Suecia	-	-	-	-	-	●
Suiza	-	●	-	●	-	-
Turquía	-	-	-	-	-	●
Reino Unido	●	●	●	-	-	-
Estados Unidos	●	-	-	-	-	-

Fuente: OCDE (2010), *Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments*, París (no publicado).

de una serie de escalas de remuneración dentro del grado, con base en el desempeño. Esto necesitaría vincularse con la implementación de un sistema de clasificación de trabajos (ver arriba), que podría proporcionar bases objetivas para definir nuevos grados de cargos, y la eliminación gradual de las primas de antigüedad.

Se podrían adoptar medidas para apoyar la movilidad conjuntamente con las reformas al reclutamiento y a los grados. Por ejemplo, los gobiernos pueden promover la movilidad, estableciendo programas formales de rotación de puestos. Otra medida posible sería la creación de ferias de empleo, como se ha hecho en el servicio público francés. El gobierno australiano (Recuadro A.14) enfatiza el lugar de la movilidad en la planeación estratégica de la fuerza de trabajo. Alienta las iniciativas de movilidad planeada para diversificar las experiencias de carrera de los servidores públicos y desarrollar las capacidades de la planta de personal.

#### **Recuadro A.14. Uso de la movilidad planeada para diversificar las oportunidades de carrera de los empleados del APS y desarrollar capacidades de la fuerza laboral**

Como parte de los esfuerzos para fortalecer la fuerza laboral del Servicio Público de Australia (*Australian Public Service-APS*), se alienta a los empleados del APS a expandir sus experiencias de carrera y se les ofrece apoyo a través del desarrollo de mecanismos de movilidad. Las iniciativas de movilidad para empleados son impulsadas por la necesidad de mejorar las capacidades de la plantilla de personal de una organización de una manera efectiva en materia de costes, y del apoyo a las aspiraciones de carrera y de desarrollo profesional de los empleados.

La incorporación de iniciativas de movilidad como parte normal del desarrollo de capacidades organizacionales, puede incluir una o más de los siguientes:

- Movimiento interno (temporal) dentro de una organización;
- La movilidad externa puede incluir movimientos (temporales) entre:
- Agencias del gobierno dentro de la misma jurisdicción, en la misma localidad o en una diferente;
- Agencias del gobierno entre diferentes jurisdicciones, por ejemplo gobiernos de la Mancomunidad, Estado, Territorio, y Locales en la misma localidad o en una diferente;
- Agencias del sector público y privado en la misma localidad o en una diferente;
- Jurisdicciones internacionales.
- Transferencia de conocimientos a través de actividades planeadas basadas en proyectos donde no se da un movimiento real

La Comisión del Servicio Público de Australia (*Australian Public Service Commission-APSC*) ha desarrollado un conjunto de principios para guiar a las agencias del gobierno en la gestión de la movilidad. Los principios invitan a considerar su propio contexto de negocios y el lugar que tienen las iniciativas de movilidad dentro de sus estrategias de gestión del talento, sustentados en su plan estratégico de personal. Estos principios están disponibles en el sitio web de la APSC en [www.apsc.gov.au/learn/employee-mobility/employee-mobility-principles-for-advancing-professional-development](http://www.apsc.gov.au/learn/employee-mobility/employee-mobility-principles-for-advancing-professional-development).

Fuente: [www.apsc.gov.au/learn/employee-mobility](http://www.apsc.gov.au/learn/employee-mobility) (visitado el 6 de noviembre de 2012).

Se considera necesario identificar y suprimir las trabas administrativas existentes a la movilidad o reasignación de recursos, tales como los sistemas diferenciados de remuneración y de grados en el servicio público. En Colombia hay un sistema razonablemente unificado de grado de cargos en la administración pública y esto en principio debe apoyar la movilidad. Sin embargo, debido a que cada organización tiene su propio conjunto de descripciones de

cargos, la movilidad se dificulta. Desarrollar una manera estándar de descripción de los cargos, basada en competencias estándar que son comunes a toda la administración, podría solventar este problema. Reemplazar las actuales descripciones de cargos por un sistema de perfiles de los puestos, como se recomienda, podría respaldar la movilidad estandarizando los requisitos para tipos similares de puestos y definiendo las competencias requeridas, posibilitando que los servidores públicos compitan efectivamente por las vacantes en otros departamentos y agencias.

Para que estas medidas funcionen es necesario hacer una inversión en el desarrollo de las carreras de los servidores públicos. Un marco de competencias podría ofrecer la estructura para que el personal aprenda y desarrolle las habilidades y capacidades que necesitan los empleadores del servicio público, mientras que la perspectiva de mejores oportunidades de carrera motivaría al personal a invertir en su desarrollo personal. Un sistema de perfiles de puestos podría identificar posibles carreras profesionales. Un ejemplo de este enfoque es el marco basado en competencias de Habilidades Profesionales para el Gobierno (*Professional Skills for Government*) del servicio civil del Reino Unido (Recuadro A.15). Este sistema

#### Recuadro A.15. Reino Unido: Habilidades profesionales para el marco de competencias del gobierno

El marco de competencias de Habilidades Profesionales para el Gobierno (*Professional Skills for Government-PSG*) se usa para puestos y carreras en el servicio civil británico. Establece las habilidades que necesita el personal del servicio civil para hacer su trabajo adecuadamente, en todos los niveles e independientemente de dónde trabajen. El marco de competencias de PSG se aplica a todos los puestos del servicio civil, en todos los grados. El marco de PSG puede ayudar a los servidores públicos a identificar: *i*) la combinación de habilidades y experiencia que deben tener en su puesto actual o esperado; y *ii*) las habilidades que pueden necesitar adquirir para cambiar de puesto o buscar ascensos. Se alienta a los servidores públicos a pensar en su marco en línea con su ciclo de valoración, lo que les da la oportunidad de identificar las habilidades que tienen y las habilidades que necesitan. Esta es una herramienta valiosa para que los servidores públicos planeen sus carreras.

El marco de competencias de PSG está dividido en cuatro áreas separadas pero que se apoyan:

**Liderazgo:** las cualidades de liderazgo en el servicio civil están en el centro del marco para darle dirección a la organización, proporcionar resultados, desarrollar capacidades para que la organización pueda atender desafíos actuales y futuros, y actuar con integridad.

**Habilidades básicas:** todo servidor público necesita ciertas habilidades básicas para desempeñarse efectivamente. Por ejemplo, en el Grado 7 las cuatro habilidades básicas son gestión humana, gestión financiera, análisis y uso de evidencias, y gestión de programas y proyectos.

**Habilidades profesionales:** las habilidades profesionales específicas para el puesto se relacionan con el trabajo que hacen los servidores públicos. Todos los integrantes del servicio civil requieren de algunas habilidades profesionales en, por ejemplo, desarrollo de políticas, ejecución operativa, o suministro de asesoría experta (por ejemplo, científicos, economistas y comunicadores). Esta área de PSG es apoyada por jefes de profesión, quienes fijan estándares para todas las profesiones en el servicio civil.

**Experiencia ampliada:** para los miembros del servicio civil directivo (*senior civil service-SCS*) y para aquellos que aspiran a ingresar al SCS, tanto la profundidad como la amplitud de la experiencia son importantes. Un profundo conocimiento profesional es valioso, pero a medida que los servidores públicos progresan en sus carreras, la amplitud de la experiencia va adquiriendo cada vez mayor importancia. Los jefes de profesión lideran el trabajo para definir la experiencia ampliada en cada contexto profesional. Esta experiencia puede ser adquirida dentro de la profesión, dentro de otra parte del servicio civil, o en otros sectores.

*Fuente:* Servicio Civil del Reino Unido, [www.civilservice.gov.uk](http://www.civilservice.gov.uk) (visitado el 5 de noviembre de 2012).

ha demostrado ser efectivo para ayudar a los servidores públicos a identificar cómo deben mejorar sus habilidades, tanto para sus puestos actuales como para mejorar sus perspectivas de carrera. Un rasgo importante de este sistema es su vínculo con el ciclo de valoración de desempeño. Un aspecto interesante de este sistema es que identifica cuadros conjuntos de habilidades diferentes pero vinculadas.

Los sistemas de desarrollo de carrera dependen de un diálogo entre el gerente de línea y cada miembro del personal sobre las necesidades de capacitación y de desarrollo, para mejorar el desempeño del personal en su puesto actual, y para fines de planeación de su carrera. Esto sucede normalmente como parte del sistema de evaluación de desempeño, con el establecimiento de un plan de desarrollo personal para cada miembro del personal. Esto es visto generalmente como una rendición conjunta de cuentas del personal y el gerente de línea. El otro apoyo esencial es un buen sistema de capacitación y desarrollo, que ofrezca acceso al personal no solo a la capacitación formal, sino a oportunidades de desarrollo a través de la rotación de puestos, tareas de trabajo exigentes y otras iniciativas en el lugar de trabajo.

El Plan Nacional de Desarrollo (2010-14) menciona que el gobierno de Colombia “está comprometido con la formación de capital humano, con un enfoque basado en competencias para fortalecer el desarrollo humano y el incremento de la productividad...”. El PND también indica que la estrategia de capacitación será ejecutada de acuerdo con el documento CONPES 3674 de 2010: Lineamientos de Política para el Fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano (SFCH). Siguiendo esta estrategia, el DAFP participa en las diferentes instancias que están involucradas en la discusión y la toma de decisión como la Comisión Interinstitucional para la Gestión del Recurso Humano, el Sistema Nacional de Certificación de la Competencias Laboral y el Sistema de Calidad del Desarrollo de Capital Humano. Proporcionando el DAFP apoyo técnico y guías metodológicas para la elaboración del Marco Nacional de Cualificaciones incluido en el documento CONPES 3674 de 2010. Desde el año pasado se están llevando a cabo en el DAFP, la ESAP y la CNSC investigaciones sobre habilidades laborales.

### ***Mejora de la capacidad a través de la formación y el desarrollo***

Los países miembros de la OCDE destinan gran cantidad de recursos a la formación y al desarrollo de la capacitación de los empleados públicos, a fin de permitir la adaptación de dicha capacitación a las competencias requeridas, proporcionando una mejora continua en la gobernanza pública. La capacitación y el desarrollo han ido adquiriendo cada vez más importancia, a medida que los servicios públicos se encuentran compitiendo por habilidades escasas en la economía del conocimiento. El impulso en pos de la innovación y de nuevas formas de prestar servicios públicos exige competencias nuevas y mejoradas, mientras que la reestructuración del servicio público que se está dando en muchos países, ha aumentado la necesidad de re-entrenar y dotar al personal para permitir su reubicación.

En la gran mayoría de los países miembros de la OCDE se proporciona formación inicial cuando se ingresa en el servicio público (OCDE, 2010c). Existe diferencia en dicha formación en función del nivel jerárquico, categoría o tipo de empleado público. La duración de la capacitación inicial al ingreso varía considerablemente de un país a otro y también para diferentes categorías de servidores públicos. En algunos casos, particularmente en los servicios públicos que tienen un sistema basado en las carreras, puede durar hasta un año o más, mientras que en otros casos, puede ser de duración inferior a tres meses. La capacitación puede formar parte del período de prueba.

El creciente contenido de conocimientos de los trabajos hace, que el desarrollo permanente de habilidades sea cada vez más importante. La capacitación en las habilidades necesarias

para un puesto específico está siendo complementada con otras formas de aprendizaje, para desarrollar una gama de competencias técnicas y de comportamiento. Por ejemplo, el trabajo en equipo ha sido enfatizado en iniciativas de varios países de la OCDE. El desarrollo de empleados es visto como un tema estratégico para la organización, a ser integrado con los planes de negocios, la planeación de personal y la gestión de desempeño. Se han rediseñado programas de capacitación en muchos países para introducir la noción del desarrollo y aprendizaje continuos durante toda la carrera. La duración promedio de la capacitación por año y por empleado es de tres a cinco días.

Aunque la estrategia de formación de GRH es establecida a nivel centralizado, existe la tendencia de que a nivel central se defina en un amplio marco, dejando así las competencias en materia de formación y capacitación a los departamentos ejecutores. En este contexto, es esencial que los gerentes se hagan responsables y rindan cuentas por la capacitación y el desarrollo de su personal, y esto se hace normalmente a través del sistema de gestión de desempeño que se aplica a los gerentes. También es importante, que el personal se responsabilice del desarrollo de sus habilidades, siempre que dispongan de los apoyos necesarios para permitirlo. Los marcos de competencias, que vinculan la capacitación a la gestión de desempeño, y una financiación adecuada de la capacitación, son todos los instrumentos claves en este frente.

Una excepción al patrón de descentralización de las responsabilidades por la capacitación, es la capacitación y el desarrollo de servidores públicos de alto nivel jerárquico. Particularmente en los países que han establecidos sistemas de servidores públicos de niveles superiores, la capacitación y el desarrollo tienden a estar organizados centralmente, para apoyar el desarrollo de habilidades de liderazgo y gerenciales, como una manera de crear un cuadro cohesionado de servidores públicos de los niveles superiores (OCDE, 2010c).

Los servidores públicos de carrera y los funcionarios de libre nombramiento en el servicio civil de Colombia tienen un derecho formal de recibir formación. Los empleados provisionales y el personal temporal no tienen derecho a la formación, a pesar de que puedan estar empleados durante varios años. Cada organización gestiona su propio presupuesto de capacitación, y las unidades de personal son responsables de desarrollar planes y programas de capacitación en consultas con la CNSC. Los programas de capacitación incluyen la inducción de personal nuevo y capacitación en el trabajo. La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) es responsable de proporcionar la capacitación, pero esta también puede ser provista por proveedores externos, mientras que el DAFP es responsable de la definición del marco de política a través del Plan Nacional de Capacitación.

Hay varias debilidades en el sistema de capacitación. Actualmente, a pesar del sistema de planes de capacitación, la capacitación parece estar concentrada en las preferencias individuales del empleado en lugar de en las necesidades de la organización. En gran medida, esto parece ser impulsado por el sistema de reclutamiento, lo que lleva a los servidores públicos a centrar sus esfuerzos en prepararse para exámenes de reclutamiento y a centrar su capacitación en esto. La capacitación también parece ser vista como una recompensa por desempeño para el individuo, en lugar de una inversión de la institución en el desarrollo de la capacidad de su personal para mejorar el desempeño de la organización. Si bien esto refleja la escasez de las herramientas a disposición de los gerentes para motivar y recompensar al personal, también significa que los limitados presupuestos para capacitación se están gastando de una manera no estructurada, insuficientemente conectada con las necesidades de desarrollo estratégico de personal de la organización. El DAFP ha tratado de remediar esto en todos los servicios a través del plan nacional de capacitación, y dirigiendo los presupuestos de capacitación a las áreas con mayores necesidades.



Tabla A.5. ¿Cuál es la duración promedio de la capacitación por año y por empleado?

	1-3 días	3-5 días	5-7 días	7-10 días	Otra
Australia	-	●	-	-	-
Austria	-	●	-	-	-
Bélgica	-	●	-	-	-
Chile	-	-	-	-	-
República Checa	-	-	-	-	●
Dinamarca	-	-	●	-	-
Estonia	-	●	-	-	-
Finlandia	-	●	-	-	-
Francia	-	●	-	-	-
Alemania	-	-	-	-	●
Grecia	-	●	-	-	-
Hungría	-	-	-	-	●
Islandia	-	-	●	-	-
Irlanda	-	-	-	-	●
Israel	-	-	●	-	-
Italia	-	-	-	●	-
Japón	-	-	-	-	-
Corea del Sur	-	-	-	-	●
México	-	●	-	-	-
Holanda	-	●	-	-	-
Nueva Zelanda	-	-	-	-	-
Noruega	-	-	-	-	●
Portugal	●	-	-	-	-
Eslovaquia	-	●	-	-	-
Eslovenia	-	●	-	-	-
España	-	-	●	●	-
Suecia	-	-	-	●	-
Suiza	-	●	-	-	-
Turquía	-	-	-	-	-
Reino Unido	●	-	-	-	-
Estados Unidos	●	-	-	-	-

Notas: Información no disponible para Canadá y Polonia.

(-) Información no aplicable.

**República Checa:** 10-15 días; **Dinamarca:** Datos específicos no disponibles; un estimado es de 5-7 días en promedio; **Alemania:** Además, hay un servicio preparatorio de dos a tres años (período de entrenamiento); **Hungría:** 3-10 días; **Islandia:** 5-10 días; la duración promedio varía considerablemente, tanto entre grupos como en lapsos de tiempo; **Irlanda:** El objetivo es que el 4% de la nómina se gaste en capacitación. Cada año, cada miembro del personal identifica sus necesidades de capacitación y desarrollo en su Formulario de Perfil de Rol, que hace parte del Sistema de Desarrollo de Gestión de Desempeño. Estas necesidades son satisfechas generalmente por diversos programas de capacitación provistos por el Centro de Capacitación y Desarrollo del Servicio Civil (*Civil Service Training and Development Centre*) o mediante contratación con proveedores privados; **Corea del Sur:** El número de horas de capacitación anual obligatorias varía de un ministerio a otro; **Nueva Zelanda:** No aplica dado que no hay capacitación estándar; **Noruega:** 10-15 días; **Ucrania:** La capacitación se produce como mínimo una vez en 5 años. Su duración es de hasta 6 meses sin interrupción del servicio y de hasta 4 semanas con interrupción.

Fuente: OCDE (2010), *Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments*, París (no publicado).

Las autoridades colombianas otorgan una gran prioridad a la mejora del sistema de capacitación, para proveer las habilidades adecuadas, tanto dentro de la administración pública nacional como en las administraciones territoriales. Un paso importante sería vincular el sistema de capacitación a un marco de competencias y a perfiles de cargos. Sentándose así las bases para una mejor dirección de la formación, mediante la identificación de las competencias necesarias para diferentes tipos de puestos, equipando a las organizaciones con mejores herramientas para realizar análisis de necesidades, a fin de priorizar sus actividades y presupuestos de capacitación. Los países de la OCDE han adoptado una gama de iniciativas de capacitación basadas en competencias, que pueden ofrecer modelos útiles para Colombia. El enfoque preferido parece ser desarrollar marcos centrales de capacitación basada en competencias, dejando los detalles de su implementación a las organizaciones ejecutoras, con el fin de darles flexibilidad. En Bélgica, la certificación de la capacitación ha demostrado ser una herramienta útil, para alinear la capacitación con las necesidades organizacionales y estimular la participación. En varios de los países mencionados arriba, se ha hecho énfasis especial en la capacitación basada en competencias para los altos gerentes (Recuadro A.16).

#### Recuadro A.16. Desarrollo de competencias mediante capacitación en países miembros de la OCDE

**Bélgica.** El gobierno belga introdujo círculos de desarrollo. Estos se centran en desarrollar competencias para alcanzar objetivos personales y organizacionales. Un plan de capacitación individual para cada servidor público es crucial en los círculos de desarrollo. El círculo de desarrollo consta de cuatro fases: discusión de funciones, discusión de planeación, revisión de desempeño y entrevista de evaluación. La última fase es seguida por una discusión de planeación, que marca el inicio de un nuevo círculo de desarrollo. En teoría, estos círculos de desarrollo deben basarse en los perfiles de competencias definidos. Sin embargo, en la práctica, solo algunas organizaciones usando los perfiles de competencias. Además, la capacitación certificada se ha convertido en una de las principales herramientas de gestión de competencias en el gobierno federal belga. La meta de la capacitación certificada es desarrollar las competencias de los servidores públicos para satisfacer las necesidades de las organizaciones. Cuando se cumplen los objetivos de la capacitación, los servidores públicos reciben una prima por competencia adicional a su remuneración normal.

**Dinamarca.** Desde 2007, el gobierno danés ha hecho esfuerzos considerables para ampliar y cualificar el mercado para programas de desarrollo de liderazgo para el sector público. Durante el mismo período, se han hecho importantes inversiones en el desarrollo de competencias para todos los servidores públicos. Aun así, el principio general es que los empleadores locales deben elegir el programa más relevante para sus empleados. El grado de coordinación central se reduce a ofrecer consejería a los empleadores locales y a asegurarse de que el mercado ofrezca programas relevantes de alta calidad para servidores públicos.

**Corea del Sur.** El Instituto de Capacitación de Funcionarios Centrales de Corea del Sur (*Korean Central Officials Training Institute*) ha implementado capacitación basada en competencias, usando modelos de competencias desarrollados para cada grado. Se usan diversos métodos de aprendizaje, incluyendo cursos en líneas y análisis presencial de casos. Hay un programa para desarrollo de candidatos con base en competencias para el servicio civil de alto rango, que incluye evaluación de necesidades de competencias, capacitación en competencias, aprendizaje de acciones y aplicación en el mundo real, actividades de solución de problemas, capacitación suplementaria, evaluación de desempeño y evaluación integral.

**Estados Unidos.** La Oficina de Gestión de Personal de Estados Unidos (*United States Office of Personnel Management-OPM*) actúa como agencia líder en la gestión de competencias, mientras que las agencias federales utilizan un enfoque descentralizado para determinar el mejor uso de las competencias en sus procesos de RR.HH. La OPM da directrices, que incluyen programas de desarrollo de liderazgo. Las Cualificaciones Ejecutivas Básicas, específicamente, sirven de guía para el currículo del Instituto de Ejecutivos Federales (*Federal Executive Institute*) y el Centro de Desarrollo de Gestión (*Management Development Centre*).

Fuente: OCDE (2011a), *Public Servants as Partners for Growth: towards a stronger, leaner and more equitable workforce*, OECD Publishing, París.

Se debe procurar una mejor alineación entre la formación y el desarrollo individual, y la mejora de las habilidades y capacidades de la fuerza de trabajo para beneficio de la organización. La gestión de competencias vinculada con la capacitación y la gestión por desempeño proporcionaría las bases para identificar las brechas actuales de habilidades de los empleados, y ayudar a definir planes de capacitación y desarrollo dirigidos a reducir esas brechas. El análisis de brechas de competencias se convierte por lo tanto en la evaluación de las necesidades de aprendizaje. A partir de ahí se puede desarrollar un plan de desarrollo personal, enumerando las competencias específicas, que el empleado necesita desarrollar para un mejor desempeño. De esta manera se puede implementar un proceso continuo de mejora de competencias, vinculado con el sistema de gestión de desempeño. Por ejemplo, en Japón, el sistema de evaluación de personal incluye una evaluación de competencias y una evaluación de desempeño (OCDE, 2011a). Si se administra efectivamente, el análisis de brechas de competencia puede ayudar a eliminar la capacitación innecesaria y focalizar mejor el presupuesto de capacitación.

Los planes de capacitación podrían vincularse más claramente con el análisis y planeación de la fuerza laboral, de tal forma que el desarrollo de personal se convierta en parte integral de la manera en que las organizaciones planean su planta de personal, en lugar de tener que depender únicamente del reclutamiento para satisfacer las necesidades cambiantes. Un análisis de brechas realizado en el contexto de la planeación de personal, es una forma útil de identificar la brecha entre las competencias existentes en el personal y las competencias que requiere la organización. Esto puede entonces ser la base para un plan estratégico plurianual de capacitación. Es esencial que los planes de capacitación de las organizaciones estén vinculados con el sistema de planeación organizacional, para que la capacitación se convierta en una parte integral de la planeación de negocios de las organizaciones. Un ejemplo de este enfoque se ve en Corea del Sur, donde cada ministerio y agencia debe establecer un plan de personal cada cinco años para mejorar los niveles de competencia, basado en las competencias actuales de los servidores públicos y las competencias requeridas en el futuro próximo. Los objetivos del plan de personal deben ser logrados para el final del período quinquenal (OCDE, 2011a).

Estos tipos de enfoques basados en análisis de brechas de competencias podrían ser usados para dirigir las iniciativas de capacitación dentro de las organizaciones del gobierno, y también deben ser usados como insumo para el plan nacional de capacitación desarrollado por el DAFP. Esto debe apoyar los esfuerzos que ya se están haciendo para que la capacitación se focalice en las necesidades prioritarias para el desarrollo de la fuerza laboral.

Se podría motivar a los gerentes para que asuman mayores responsabilidades en materia de formación y desarrollo de su personal. Esto podría reforzarse definiendo responsabilidades claras en materia de rendición de cuentas para los jefes de organizaciones del gobierno y gerentes en este frente, mediante las cuales la rendición de cuentas por el establecimiento e implementación del plan de capacitación se vincula a la rendición de cuentas existente en materia de planeación organizacional. En muchos países de la OCDE, la rendición de cuentas se refuerza formando parte de los objetivos de desempeño de los gerentes.

El DAFP podría crear marcos, directrices y herramientas para respaldar los análisis de necesidades de las competencias requeridas para cada puesto de trabajo, y capacitación, así como fomentando el intercambio de buenas prácticas, apoyando consecuentemente a las organizaciones y agencias. El DAFP también podría hacer un importante aporte estratégico, desarrollando los vínculos entre la capacitación y el desarrollo y otras áreas de la gestión de recursos humanos, particularmente la planeación de la fuerza laboral y la gestión de competencias.

### Recuadro A.17. Desarrollo de servidores públicos de nivel superior: ejemplos de países de la OCDE

En Australia, la Comisión del Servicio Público de Australia (*Australian Public Service Commission-APSC*) apoya el aprendizaje y el desarrollo del liderazgo. El Marco de Capacidades del Liderazgo Ejecutivo Superior (*Senior Executive Leadership Capability Framework*) define las capacidades requeridas de los ejecutivos de nivel superior en el servicio público. Un conjunto de programas, eventos y servicios de desarrollo provisto por la APSC ha sido diseñado específicamente para reflejar este marco. La APSC trabaja muy de cerca con las instituciones líderes y los proveedores de capacitación en toda la industria, para desarrollar y ofrecer programas diseñados específicamente para satisfacer las necesidades cambiantes de los empleados del servicio civil.

En Canadá, la Oficina Canadiense del Funcionario Jefe de Recursos Humanos (*Canadian Office of the Chief Human Resource Officer-OCHRO*) ofrece programas e información al personal de nivel superior que fomenta el crecimiento profesional. Para el nivel más alto, Viceministro Adjunto (*Assistant Deputy Minister-ADM*), la OCHRO presta asesoría a cada ADM individualmente sobre asignaciones, ascensos y oportunidades de aprendizaje, así como estrategias de desarrollo personal y de carrera. Existe una “Hoja de Ruta” de Aprendizaje para gerentes basada en competencias claves de liderazgo. Los gerentes son responsables de sus planes personales de aprendizaje. Se les exige a los gerentes pasar un programa de capacitación estructurado, que incluye:

- Orientación sobre el servicio público para nuevos gerentes reclutados
- Los gerentes recién nombrados son capacitados en las políticas y responsabilidades de rendición de cuentas relacionadas con su papel (aspectos esenciales de recursos humanos, finanzas, contratación, gestión de la información y campos relacionados)
- Habilidades gerenciales básicas, habilidades y técnicas prácticas para ayudar a los gerentes con sus tareas y responsabilidades gerenciales diarias

Además, se ofrece a los gerentes un menú de otros cursos y actividades de desarrollo de liderazgo y capacidad de gestión.

En Finlandia hay un Programa de Gestión Pública y Desarrollo de Liderazgo (*Public Management and Leadership Development Programme*) establecido por el Fondo de Innovación de Finlandia (*Finnish Innovation Fund*) para crear nuevas prácticas de liderazgo y nuevos modelos de gestión.

En Holanda hay un Programa de Líneas de Aprendizaje (*Learning Lines Program*) coordinado centralmente y un programa de Candidatos para el Servicio Civil Directivo (*Senior Civil Service Candidates programme*). El entrenamiento para líderes actuales y potenciales se hace conjuntamente con ejecutivos del sector privado.

En Suecia, la tarea de liderazgo de los servidores públicos de niveles superiores es enfatizada por la “política de liderazgo del gobierno”, que fija directrices y principios básicos. Capacitación y cursos específicos buscan desarrollar las habilidades de liderazgo de los servidores públicos de los niveles superiores. El Ministerio de Hacienda decide qué temas son importantes para la capacitación. Sin embargo, la organización de la capacitación es descentralizada en las agencias individuales.

*Fuente:* Encuesta realizada en nombre de la Oficina del Servicio Civil de Nivel Superior en Holanda (*Office for the Senior Public Service in the Netherlands*), IPA/Berenschot (1998) e investigación realizada por los autores de este informe.

Otra área clave en la que el DAFP podría concentrar sus recursos estratégicamente es en el desarrollo gerencial. Si bien la ESAP ofrece cursos de capacitación gerencial, a los gerentes no se les exige participar y se carece de un enfoque estructurado hacia el desarrollo gerencial. Esto contrasta con el enfoque adoptado en muchos países miembros de la OCDE, donde el desarrollo gerencial y de liderazgo es visto como crítico para fortalecer la capacidad del servicio público y para equipar a quienes ocupan cargos gerenciales para liderar el cambio y la reforma.

Crecientemente, los países de la OCDE están identificando sistemáticamente las competencias particulares requeridas de los altos gerentes y desarrollando modelos de competencias de liderazgo, que son usada para orientar procesos claves de GRH, incluyendo la selección de gerentes, la planeación de la sucesión, el desarrollo gerencias y la gestión por desempeño. El desarrollo gerencial es un proceso continuo, incluso en los más altos niveles.

El desarrollo de líderes y gerentes en Colombia podría facilitarse a través de cambios en la forma en la que está organizado el servicio público del nivel superior. Competencias específicas para los gerentes podrían ser requisitos definidos establecidos para la inducción y capacitación de quienes sean nombrados para cargos de gerencia. Esto podría incluir capacitación en valores, ética y conducta del servicio civil, y en las responsabilidades en materia de rendición de cuentas, que se espera desempeñen los gerentes con respecto a la promoción y el fortalecimiento de un servicio civil ético basado en valores.

La ESAP seguirá jugando un papel importante en la capacitación y el desarrollo. Es esencial que la ESAP responda a las necesidades de las organizaciones de servicio público en términos de la capacitación que ofrece, y que continúe desarrollando su currículum y sus métodos de acuerdo con las mejores prácticas internacionales. A medida que las organizaciones de servicio público alinean sus planes de capacitación en el contexto de la planeación de personal y la gestión de competencias, la ESAP necesitará responder con ofertas de capacitación oportunas y apropiadamente dirigidas. Como tema prioritario, se deben introducir métodos reconocidos para la evaluación de la efectividad en materia de costes y del impacto de la capacitación. Actualmente, la ESAP está en proceso de rediseño para estar mejor preparada a fin de satisfacer las necesidades de capacitación de los empleados públicos de diferentes niveles de gobierno. Este proceso de rediseño tiene tres objetivos: *i*) llegar al territorio; *ii*) capacitación y educación; y *iii*) fortalecer la escuela secundaria de gobierno. La visión del gobierno es dar a la ESAP el carácter de una universidad con calidad académica acreditada. Se espera que la ESAP lidere la transformación de la sociedad, las entidades públicas y las organizaciones sociales; igualmente, que actúe como organización asesora del gobierno en los asuntos de la administración pública.

### ***Fomento de la diversidad en el servicio público***

La experiencia de los países de la OCDE sugiere que es esencial plantear el tema de la diversidad, en términos de valor agregado para el servicio público: por ejemplo, fortalecimiento de la cohesión social, creación de un servicio público más representativo, y ampliación del universo de habilidades (OCDE, 2011). Algunas medidas específicas que han demostrado ser efectivas en países miembros de la OCDE incluyen (OCDE, 2011):

- Desarrollar liderazgo para la diversidad en todos los niveles del servicio público, haciendo análisis y comunicando los beneficios de la diversidad para el desempeño del gobierno
- Condenar la discriminación y asegurando igualdad de oportunidades, particularmente en el reclutamiento, las oportunidades de carrera, el acceso a cargos gerenciales, y en la remuneración
- Garantizar un marco legal adecuado para guiar los objetivos y prioridades del gobierno y para apoyar la operación de las políticas de diversidad
- Políticas de empleo dinámicas que promueven la movilidad, las carreras multidisciplinarias, la planeación de la fuerza laboral a largo plazo, competencias, y condiciones de trabajo flexibles



- Integrar la diversidad en todas las reformas de la gestión pública y adoptar un enfoque de conjunto del gobierno.

El proceso de selección de personal en el servicio público es una de las áreas claves para promover la diversidad, garantizando simultáneamente la objetividad y que el proceso esté basado en el mérito. La experiencia en países de la OCDE muestra que los siguientes tipos de mejoras establecidas en el proceso de selección de personal, pueden evitar la discriminación:

- Diversificar los canales de comunicación para llegar a una audiencia más amplia;
- Motivar a las personas a presentarse para suplir las vacantes en el servicio público;
- Hacer que el proceso y los criterios de selección sean más incluyentes, sin dejar de estar centrados en el análisis de las habilidades, cualidades y competencias requeridas para un puesto; y
- Facilitar la integración y retención de nuevos reclutados en el lugar de trabajo a través de entrenamiento (*coaching*) y tutoría (OCDE, 2011b).

Adicionalmente en varios países de la OCDE forman parte del proceso las políticas de diversidad para grupos sub-representados. Los métodos preferidos son entrenamientos (*coaching*) especiales para miembros de los grupos objetivo de la política de diversidad y sesiones de información específicamente dirigidas (ver Tabla A.6). En algunos países hay metas de ascensos. Tan solo unos pocos países han adoptado el enfoque de otorgar preferencias a los grupos sub-representados en el proceso de ascensos.

Tabla A.6. Políticas de diversidad para grupos sub-representados en el proceso de ascensos

	Derecho preferencial para ser ascendido				Preferencia en el proceso de selección para ascensos				Sesiones de información especialmente dirigidas				Entrenamiento ( <i>Coaching</i> )				Metas de ascenso			
	Mujeres	No nacionales	Minorías	Discapacitados/as	Mujeres	No nacionales	Minorías	Discapacitados/as	Mujeres	No nacionales	Minorías	Discapacitados/as	Mujeres	No nacionales	Minorías	Discapacitados/as	Mujeres	No nacionales	Minorías	Discapacitados/as
Austria	-	-	-	-	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	●	-	-	●
Bélgica	-	-	-	-	-	-	-	-	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Canadá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	●	-
República Checa	●	-	-	-	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Finlandia	-	-	-	-	-	-	-	-	●	-	-	-	●	-	-	-	●	-	-	-
Francia	-	-	-	-	-	-	-	-	●	●	●	●	●	-	●	●	●	-	●	●
Alemania	●	-	-	●	●	-	-	●	●	-	-	●	-	-	-	-	-	-	-	-
Hungría	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	●	-	●	●
Irlanda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	●	-	-	-	-	-
Israel	-	-	-	-	●	-	●	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Italia	-	-	-	-	-	-	-	-	●	-	-	●	●	-	-	●	-	-	-	-
Japón	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	●	-	-	-	●	-	-	-
Corea del Sur	-	-	-	-	●	-	●	●	●	-	●	●	●	-	●	-	-	-	-	-
Noruega	-	-	-	-	-	-	●	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
España	-	-	-	-	-	-	-	●	-	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Suecia	-	-	-	-	-	-	-	-	●	-	-	-	●	-	-	-	-	-	-	-
Suiza	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	●	-	●	-
Reino Unido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	●	●	-
Estados Unidos	-	-	-	-	-	-	-	-	●	-	●	●	●	-	●	●	-	-	-	-

Fuente: OCDE (2010), *Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments*, París (no publicado).

Colombia es una nación multiétnica con una población culturalmente heterogénea y amplias disparidades sociales y regionales (ver Capítulo 1). Esto crea importantes retos para el gobierno en términos de mejorar las oportunidades para ingresar al servicio público y aumentar la representatividad del servicio público en términos de su perfil de empleo. Como se anotó antes, el gobierno de Colombia ha adoptado una posición firme en materia de representación de la mujer en los altos cargos, mediante el requisito legal de que el 30% de los cargos gerenciales sean ocupados por mujeres.

Colombia podría edificar sobre esta experiencia, desarrollando sus políticas sobre empleo en grupos étnicos minoritarios, personas con discapacidades y personas de estratos socioeconómicos bajos. Este es probablemente un proceso prolongado, dado que la clase media educada en Colombia es relativamente pequeña y la disponibilidad de candidatos calificados en los grupos objetivo diversos sea posiblemente baja. Un punto de partida podría ser recopilar datos sobre la representación de grupos minoritarios entre los candidatos para reclutamiento, entre los efectivamente reclutados y empleados en el servicio público. Esta podría ser una base para elevar la importancia de la diversidad, como tema en el empleo del servicio público e integrar la diversidad en la planeación de la fuerza laboral. La experiencia de Francia en la remoción de barreras a la diversidad en el sistema de reclutamiento puede ser inspiradora para Colombia (ver Recuadro A.18).

#### Recuadro A.18. **Diversidad en el reclutamiento: la experiencia de Francia**

Las autoridades francesas han implementado una serie de medidas para fomentar la diversidad en el servicio civil y promover la igualdad de oportunidades. Estas medidas pretenden abordar el problema de trabajadores sobre calificados y lidiar con la naturaleza excesivamente académica de algunos exámenes competitivos. Se debe anotar que el servicio civil francés es un sistema basado en carrera y se accede a él a través de exámenes competitivos.

La primera área de acción tiene que ver con la capacitación previa al reclutamiento. En septiembre de 2005, el esquema de 2a Oportunidad de Defensa (*Défense 2ème Chance*) fue lanzado por el Ministerio de Defensa para ayudar a jóvenes de 18 a 21 años de edad con dificultades para integrarse social y profesionalmente, sin cualificaciones profesionales y en peligro de ser marginados. El objetivo es ayudar a estos jóvenes a aprender estándares de comportamiento y de respeto por los demás; complementar su educación en términos de lectura, escritura y habilidades básicas en aritmética; y tener los medios para lograr una pasantía de aprendizaje en un oficio o profesión. El reclutamiento se basa en un servicio voluntario con un contrato de seis meses regulado por el derecho público y renovable hasta tres veces (no un contrato de empleo). Los reclutados reciben una retribución mensual de 300 euros, seguro social y seguro médico.

En febrero de 2007, el gobierno francés lanzó la operación “Patrocinio en el Servicio Civil” para: *i*) aumentar la información disponible para candidatos potenciales sobre exámenes del servicio civil; *ii*) aumentar la disponibilidad de instrucción individual provista por algunos miembros de la red de escuelas superiores del servicio civil (RESP), para ayudar a los candidatos más mercedores a prepararse para los exámenes; y *iii*) ofrecer apoyo financiero a los candidatos más mercedores para ayudarles a prepararse para los exámenes. En este último punto, el esquema otorga asignaciones a personas desempleadas y a graduados para permitirles pasar a un examen de categoría A o B con la asistencia de un tutor. Otras acciones incluyen clases especiales para prepararse para los exámenes competitivos. Los beneficiarios son seleccionados por nivel académico, criterios socioeconómicos y motivación. En 2008, el 90% de los beneficiarios tuvieron éxito en los exámenes competitivos para ingresar al servicio civil.

La segunda área de acción se refiere a medidas innovadoras en el campo del reclutamiento:

- El esquema de Reclutamiento sin Examen Competitivo fue introducido en 2007, y permite el ingreso a Categoría C en el primer nivel del servicio civil. El proceso se basa en un

### Recuadro A.18. **Diversidad en el reclutamiento: la experiencia de Francia** (continuación)

expediente (carta de solicitud de admisión, hoja de vida, y entrevista con un comité). En 2008, el 32% del personal junior fue reclutado bajo este esquema.

- El esquema de Cadetes de la República (*Cadets de la République*) fue introducido en 2005 para permitir a los jóvenes sin grado de bachiller (*baccalauréat*) prepararse para exámenes para ingresar a la policía.
- El Camino a Carreras en el Servicio Civil en el nivel nacional y regional y en hospitales (PACTE), es una nueva forma de reclutamiento en estos tres sectores del servicio civil que busca ofrecer oportunidades a los jóvenes para ingresar al servicio civil como servidores públicos establecidos. Este esquema está dirigido a personas de 16 a 25 años de edad, que salieron del sistema educativo y no tienen diploma, cualificación profesional o capacitación vocacional en una ocupación específica.
- El RAEP, Reconocimiento de Experiencia Profesional, es un esquema específico que incluye nuevos procedimientos de selección para el reclutamiento y el ascenso interno. En lugar de exámenes académicos, le da más relevancia a los logros por experiencia: todos los conocimientos, habilidades y experiencia profesional adquiridos trabajando en el servicio civil o en un trabajo asalariado, no remunerado o voluntario y directamente relacionado con la experiencia profesional requerida para el futuro trabajo en el servicio civil. Los exámenes son más profesionales que académicos, e incluyen estudios de casos, juego de roles, etc. Para ascensos y mejoras internas, las cualificaciones profesionales y la experiencia son más relevantes.

*Fuente:* Poinssot, V. (2009), *Diversity: Innovative Practices and Future challenges*, presentación hecha durante la reunión de expertos sobre “Construcción de un Servicio Público más Justo y Fuerte mediante el Fomento de la Diversidad”, 1º de octubre de 2009.

Un aspecto que merece destacarse del enfoque francés, es que se incluyen acciones llamadas “aguas arriba” para preparar técnicamente a personas con antecedentes menos favorecidos para competir en mejores condiciones a fin de ser seleccionadas en el empleo público. Esto podría ser valorado en Colombia para mejorar las oportunidades educativas de personas menos favorecidas, a fin de prepararlas para poder tener mayores oportunidades de empleo tanto en el sector público como en el privado.

La experiencia en países de la OCDE sugiere que es importante tener un punto central para la promoción de políticas de diversidad. Este es quizás un papel que podría asumir el DAFP, por ejemplo desarrollando la estrategia de diversidad, monitoreando el progreso, promoviendo los beneficios, vinculando temas de diversidad a la planeación estratégica de personal, y dando orientación y apoyo a los ministerios y agencias en la implementación de sus propias políticas de diversidad. Un elemento clave es lograr el equilibrio adecuado entre la coordinación del gobierno central y la delegación de la responsabilidad de la implementación a los gerentes dentro de las organizaciones del gobierno. La creación de redes de colaboración entre directores de RR.HH. puede ayudar a fomentar el diálogo, promover el intercambio de información y permitir la retroalimentación sobre los principios rectores generales, incluyendo sugerencias para la mejora. La experiencia de la OCDE también apunta a la importancia de responsabilizar a los gerentes de la rendición de cuentas por la implementación de los objetivos de diversidad acordados.

## Acentuación de la orientación hacia el desempeño y desarrollo de liderazgo

### *Acentuación de la orientación hacia el desempeño*

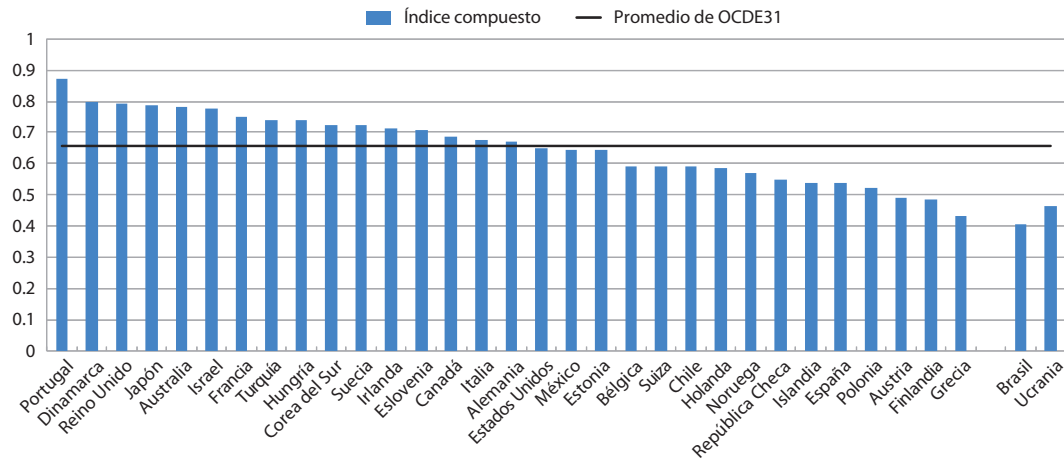
Mejorar la eficiencia y la efectividad de la gobernanza pública es una de las mayores prioridades de los países miembros de la OCDE, particularmente en el actual contexto económico. Para fortalecer y desarrollar la gestión por desempeño es necesario el establecimiento de marcos en todos los niveles de gobierno, desde donde se impulse el desempeño de las organizaciones, así como la mejora continua de los sistemas de gestión de recursos humanos para motivar al personal y gestionar el desempeño. Un asunto central con el que tienen que lidiar los países en este contexto, es el equilibrio entre dar a las organizaciones la suficiente libertad gerencial para permitirles funcionar de la manera más eficiente posible, y mantener el control y la vigilancia suficientes para satisfacer los requisitos de rendición pública de cuentas e integridad, que son esenciales para la buena gobernanza. La tendencia general en países de la OCDE ha sido delegar más autoridad a los gerentes, incluida en materia de GRH, aumentando al mismo tiempo su rendición de cuentas por los resultados y fortaleciendo los mecanismos para la rendición de cuentas.

La gestión por desempeño debe vincular la gestión del personal con las metas y estrategias organizacionales y, en últimas, con los programas y objetivos del gobierno. Esto involucra cuatro niveles de gestión por desempeño:

- En el más alto nivel, el gobierno desarrolla prácticas y procedimientos orientados al desempeño, incluyendo un marco para todo el gobierno para el desarrollo de información de desempeño (medidas de evaluación y de desempeño), integrando la información de desempeño en los procesos de presupuestos y de rendición de cuentas, usándola para la toma de decisiones, y monitoreando y reportando sobre los resultados (OCDE 2009).
- A nivel de programa, la gestión por desempeño se centra en la producción deseada de programas del gobierno y en qué se ha logrado, tales como volumen y valor de la adopción de servicios, tendencias ascendentes de inclusión, y satisfacción de los usuarios.
- En el nivel organizacional, la mejora del desempeño es parte de la planeación estratégica a largo plazo y se centra en el impacto, la utilización de recursos y la mejora de los servicios públicos, y también se focaliza en mejorar el desempeño organizacional a través de una mejor gestión, reformas organizacionales y mejoras en los procesos para prestar mejores servicios y resultados.
- En el nivel de equipos e individuos, la gestión por desempeño se refiere a motivar a los empleados, fijar objetivos de desempeño dentro del marco de los objetivos y las estrategias organizacionales, usando la evaluación de desempeño para mejorar el desempeño y atender los problemas de bajo desempeño.

De la experiencia lleva a cabo en muchos países de la OCDE se concluye que crear una cultura de gestión del desempeño requiere de tiempo y de la adquisición de las competencias gerenciales necesarias. Se necesita que los gerentes dispongan de las facultades suficientes y de las herramientas efectivas para gestionar el desempeño de los empleados públicos. Esto significa dar a los gerentes la suficiente autoridad delegada para la gestión de personal, responsabilizarlos de la rendición de cuentas, asegurarse de que usan su autoridad adecuada y éticamente, garantizar que están debidamente capacitados, y dándoles políticas y procesos de GRH que les permitan motivar a su personal y administrar el desempeño.

Figura A.8. Grado de uso de evaluaciones de desempeño en decisiones de RR.HH. en gobiernos centrales (2010)



Fuente: OCDE (2010d), *Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments*, París.

La mayoría de los países de la OCDE requieren de una evaluación de desempeño formalizada para los empleados del gobierno. El enfoque más común es que estas sean hechas anualmente por el superior inmediato, con el requisito de que el superior provea de retroalimentación por escrito. Dichas evaluaciones son una parte clave de los sistemas de gestión por desempeño. En la mayoría de los casos se usan criterios estándar para evaluar el desempeño del individuo. Los criterios más comúnmente usados son los resultados logrados, que incluyen objetivos de desempeño especificados (Tabla A.7). Las competencias y habilidades técnicas también se usan ampliamente, mientras que las habilidades de liderazgo y gerenciales son factores en la evaluación de los gerentes (OCDE, 2005a).

Tabla A.7. Evaluación de desempeño formalizada y obligatoria para empleados del gobierno en el Marco General de Empleo

	Reunión con el/la superior inmediato/a	Reunión con el/la superior dos niveles arriba o con el funcionario de RR.HH.	Retroalimentación por escrito del superior	Retroalimentación 360 (generalmente por escrito)	Otra
Australia	●	○	●	○	–
Austria	●	○	○	○	–
Bélgica	●	□	●	■	–
Canadá	●	○	●	■	–
Chile	●	○	●	○	–
República Checa	●	○	○	■	–
Dinamarca	●	N.D.	N.D.	N.D.	–
Estonia	●	○	●	○	–
Finlandia	●	○	○	■	–
Francia	●	○	●	○	–
Alemania	□	N.D.	□	N.D.	–
Grecia	○	○	●	○	–
Hungría	●	N.D.	●	N.D.	–
Islandia	●	○	●	○	–



Tabla A.7. Evaluación de desempeño formalizada y obligatoria para empleados del gobierno en el Marco General de Empleo (continuación)

	Reunión con el/la superior inmediato/a	Reunión con el/la superior dos niveles arriba o con el funcionario de RR.HH.	Retroalimentación por escrito del superior	Retroalimentación 360 (generalmente por escrito)	Otra
Irlanda	☾	○	☾	○	☾
Israel	●	○	●	N.D.	–
Italia	N.D.	N.D.	●	○	–
Japón	☾	○	☾	○	–
Corea del Sur	N.D.	☾	☾	N.D.	
México	●	●	●	N.D.	–
Holanda	☾	N.D.	N.D.	N.D.	–
Nueva Zelanda	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	■
Noruega	●	N.D.	N.D.	■	–
Polonia	□	○	□	○	–
Portugal	● ■	○	● ■	–	●
Eslovaquia	○	○	○	○	–
Eslovenia	●	○	●	○	–
España	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	–
Suecia	●	○	■	■	–
Suiza	●	○	●	○	●
Turquía	N.D.	N.D.	●	N.D.	–
Reino Unido	●	N.D.	●	■	–
Estados Unidos	☾	○	●	○	–

☾ Cada seis meses      ■ Otra frecuencia  
 ● Cada año      (–) No aplicable  
 □ Cada dos años      N.D. No disponible  
 ○ No se usa

**Notes:** **Bélgica:** Se usa retroalimentación 360 durante la preparación (fase de prueba).

**Irlanda:** Hay un sistema opcional de retroalimentación hacia arriba y se realiza cada seis meses.

**Corea del Sur:** Se hacen reuniones con el/la superior dos niveles arriba o funcionario de RR.HH. y retroalimentación por escrito del superior cada 6 meses para servidores públicos de grado 5, y anualmente para servidores públicos de grado 4 e inferiores.

**Nueva Zelanda:** No existe una fórmula estándar relacionada con la evaluación de desempeño y su frecuencia. Las agencias del estado desarrollan sus propios sistemas.

**Portugal:** Se hacen reuniones con el/la superior inmediato/a y se da retroalimentación por escrito, cuando se considera necesario en el ámbito del monitoreo de desempeño durante todo el año. Se aplica retroalimentación 360 a los altos gerentes, cuando solicitan bonificaciones por gestión. También está disponible la auto evaluación por escrito del personal público, tanto para los niveles profesional como para los mandos medios (frecuencia anual).

**Federación Rusa:** Se pueden hacer reuniones con el/la superior dos niveles arriba o el funcionario de RR.HH., dependiendo de las necesidades de la agencia o departamento. Se puede llevar a cabo retroalimentación por escrito del superior, cuando el servidor público está buscando un aumento de nivel.

**Suecia:** Ocasionalmente se usa retroalimentación por escrito del superior de acuerdo con las rutinas locales.

**Suiza:** En ocasiones se hace evaluación de desempeño vertical para los altos gerentes. Se aplica por los niveles de mandos medios para evaluar el desempeño de los altos mandos (anualmente).

**Canadá, República Checa, Finlandia, Noruega, Suecia y el Reino Unido:** Se hace retroalimentación 360 de acuerdo con las necesidades de los ministerios, agencias y/o departamentos.

**Fuente:** OCDE (2010d), *Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments*, París (información obtenida de respuestas suministradas por los países a la pregunta número 63).

Las investigaciones indican que la motivación y el desempeño de los empleados se ven afectados por diversos factores, incluyendo: la calidad del liderazgo y de la gerencia; valores organizacionales consistentes que se reflejan en las actitudes y comportamientos de los gerentes y el personal; tener un trabajo interesante y exigente; claridad sobre su papel y sobre cómo contribuye su trabajo a los objetivos y el éxito de la organización; estar bien capacitados y contar con las competencias requeridas para el puesto; y ser reconocido y recompensado por el buen desempeño (Miller, 2011; Holbeche, 2001). Las recompensas monetarias no son necesariamente la forma más importante o efectiva para reconocer el desempeño. El reconocimiento de los pares y el acceso a oportunidades para desarrollar sus competencias y progresar en su carrera, probablemente son poderosos motivadores.

Las evaluaciones de desempeño son, por lo tanto, tan solo un elemento de la gestión por desempeño exitosa. Los mecanismos de desempeño organizacional y una adaptación paralela de la gestión de recursos humanos, son prerrequisitos para la gestión por desempeño, y por ende una parte esencial de las políticas de gobierno dirigidas a obtener más eficiencia en la prestación de mejores servicios a los ciudadanos.

Colombia se enfrentará a desafíos similares a los experimentados en países de la OCDE en el desarrollo de su sistema de gestión por desempeño, dada su fuerte dependencia en controles centrales y el estado relativamente subdesarrollado de la gestión por desempeño tanto en el nivel organizacional como en el de personal. Para avanzar hacia un marco de gestión por desempeño, será esencial incorporar fuertes protecciones para los estándares éticos en el servicio público, de manera que el estímulo para el buen desempeño no se confunda con ninguna reducción en los estándares esenciales de ética e integridad.

Si bien el gobierno de Colombia está comprometido con la incorporación de la gestión por desempeño en el servicio público, los esfuerzos para hacerlo han supuesto retos. Se supone que las evaluaciones de desempeño deben hacerse para todos los servidores públicos de carrera y, más recientemente, las evaluaciones se han hecho extensivas al personal provisional, si bien parece que no todas las organizaciones evalúan al personal provisional. El personal de libre nombramiento también está sujeto a la evaluación de desempeño. Si bien parece que hay un nivel razonable de cumplimiento del requisito de hacer evaluaciones de desempeño, es en gran medida un ejercicio de papel, donde la gran mayoría del personal recibe altas calificaciones de desempeño, a pesar del hecho de que parece existir la percepción generalizada por parte de los gerentes, en el sentido de que es difícil motivar a los servidores públicos de carrera para que tengan un buen desempeño, y que el desempeño por debajo del esperado es generalizado.<sup>32</sup> Este parece ser uno de los motivos por los cuales los gerentes manifiestan una preferencia por contratar personal provisional, ya que tienen la herramienta de las renovaciones anuales de los contratos para motivar a este personal a desempeñarse bien, mientras que las herramientas para motivar al personal de carrera están ausentes, en gran medida debido a la carencia de oportunidades para desarrollar la carrera y recibir ascensos. Algunas organizaciones (por ejemplo, en el Departamento de Planeación, la Tesorería y el Banco de la República) han creado esquemas de becas para estudiar en el exterior como incentivo para el desempeño. Sin embargo, dado el coste de dichos esquemas, necesariamente están limitados a una pequeña minoría del personal.

Existen una fuerte permanencia al sector público por parte de los funcionarios de carrera; por lo tanto es extremadamente difícil e infrecuente que se concluya su empleo por razones de falta de desempeño, a pesar de que ello esta circunstancia está contemplada en la legislación. No parece haber un sistema que apoye a los gerentes para abordar asuntos de desempeño a través de planes de mejora del desempeño y capacitación.

Como los gerentes son relativamente móviles, puede haber cierta resistencia a invertir muchos esfuerzos en un sistema de evaluación de desempeño que perciben como disfuncional.

Una razón clave para esto, es que las evaluaciones de desempeño individuales no están respaldadas por un sistema de gestión por desempeño organizacional o por políticas y procesos de GRH adecuados. En ausencia de mecanismos de desempeño organizacional, hay, en el mejor de los casos, una débil orientación hacia los resultados y no hay manera de conectar el desempeño individual y el de los equipos. Otro impedimento es que las evaluaciones de desempeño se centran en las funciones enunciadas en las descripciones de los cargos, en lugar de hacerlo en los objetivos de desempeño y los resultados logrados.

A partir de 2005, el gobierno de Colombia ha tratado de estimular la gestión por desempeño, dando a las organizaciones un presupuesto para incentivos por desempeño y otorgándoles también la oportunidad de implementar sus propios sistemas de gestión por desempeño. El proporcionar flexibilidad a las organizaciones para desarrollar sus propios instrumentos de evaluación de desempeño, dentro de los parámetros fijados por la CNSC, es un paso positivo para generar sentido de pertenencia y permitir a las organizaciones desarrollar el vínculo entre el desempeño individual y el institucional. El sistema de bonificaciones por desempeño parece estar funcionando menos bien, ya que las bonificaciones parecen ser otorgadas principalmente por adquirir mayores cualificaciones o asumir funciones adicionales, en lugar de otorgarse por desempeño. Las bonificaciones pueden ser de hasta el 50 por ciento del salario base y, una vez otorgadas, tienden a ser retenidas permanentemente. Sin embargo, las bonificaciones y los incentivos por desempeño pueden ser perjudiciales, si los servidores públicos no tienen valores básicos fuertes tales como integridad, justicia y así sucesivamente dado que ello puede dar lugar a comportamientos dirigidos a maximizar las recompensas por desempeño mientras menoscaban los valores básicos.

#### *Colombia podría concentrarse en los cimientos de la gestión por desempeño*

La experiencia en países de la OCDE sugiere que el establecimiento exitoso de la gestión por desempeño depende de lo siguiente (OCDE 2011b):

- **Marco coherente.** La rendición de cuentas de desempeño debe ir acompañada de flexibilidad gerencial en la gestión del personal y de los recursos financieros.
- **Apoyo político.** Este es necesario para promover una cultura de desempeño y un enfoque del conjunto del gobierno.
- **Reformas incrementales.** Usando este enfoque, los primeros pasos requieren de poca experiencia previa, pero cada paso genera la experiencia y la competencia para seguir avanzando. Sin embargo, el reto es mantener el impulso de la reforma para que las lecciones aprendidas en las primeras etapas alimenten las siguientes.
- **Desarrollo del sentido de pertenencia.** En el gobierno central, la resistencia general de algunos grupos a relajar su control y a permitir la ampliación del poder gerencial, es un problema experimentado en muchos países miembros de la OCDE. Un enfoque incremental a la implementación de las reformas puede ofrecer un camino viable a seguir.

Los esfuerzos de Colombia por inculcar una orientación hacia el desempeño y fortalecer el desempeño en el servicio público, requieren que las reformas a la gestión de los recursos humanos sean soportadas por instrumentos de gestión estratégica y presupuestos orientados al desempeño, si bien estos temas no se incluyen en el alcance de este Informe. Esto no significa que las mejoras al sistema de gestión por desempeño tengan que esperar hasta que los instrumentos de presupuesto y de gestión estratégica estén plenamente desarrollados. La experiencia en países de la OCDE sugiere que el desarrollo de marcos de desempeño integrados para el gobierno es un proceso a largo plazo.

Unos criterios esenciales para la gestión del desempeño es el establecimiento de un sistema donde se definan los objetivos de cada organización, un informe periódico del desempeño y la correspondiente rendición de cuentas por parte de la gerencia. Este sistema permite establecer información sobre la utilidad de la gestión por desempeño. Colombia ha empezado a implementar instrumentos importantes de sistemas de gestión de la información y del desarrollo, sistemas de control interno y elementos de democratización y control social. Es probable que ya existan sistemas organizacionales de gestión por desempeño en empresas, que pudieran aportar modelos útiles para la administración pública. La gestión por desempeño parece haberse implementado en el sistema educativo con más éxito que en otros sectores. Los programas de mejora del desempeño y la capacitación se usan para abordar problemas de desempeño. Puede haber lecciones útiles que podrían ser trasladadas de la educación a otros sectores.

Colombia ha aplicado una visión holística de la evaluación de desempeño. El Artículo 39 de la Ley 909 de 2004 y acuerdos de gestión firmados por gerentes públicos, buscaron vincular la evaluación de desempeño individual de los empleados con la evaluación del área funcional y de la entidad. Sin embargo, los resultados no han sido los esperados.

El gobierno de Colombia podría enviar un mensaje fuerte sobre el desempeño, indicando que se está reformando para mejorar la gestión presupuestal. En este contexto, las rigideces en el proceso de asignación de recursos deben ser abordadas en relación con la forma en la que se determinan y se asignan los presupuestos de personal y las cifras de la fuerza laboral. Por ejemplo, el gobierno austriaco está vinculando los presupuestos por desempeño con la gestión de RR.HH. incluyendo información sobre incentivos, planeación de planta de personal, remuneración relacionada con desempeño, promoción de flexibilidad y movilidad de personal, con el objetivo de facilitar cambios de acuerdo con las prioridades. Otro paso efectivo que el gobierno podría dar, sería empezar a desarrollar información para evaluar el desempeño de las organizaciones del gobierno y poner en funcionamiento mecanismos formales, para que los gerentes tengan mayores responsabilidades en materia de rendición de cuentas. Existen sinergias referente a la implementación de los planes de la administración electrónica de Colombia, usando el gobierno en línea para impulsar la mejora del desempeño en las organizaciones públicas y para proporcionar información sobre el desempeño (ver Anexo C).

#### *Colombia podría centrarse en su marco de gestión de recursos humanos*

El marco global de gestión de recursos humanos necesita habilitar y apoyar el desempeño organizacional. Las reformas introducidas por el gobierno de Colombia en 2004 tienen la intención de crear un sistema de GRH más flexible y orientado hacia el desempeño, si bien la implementación no ha producido todos los resultados que se esperaban. No obstante, muchos de los elementos fundamentales están presentes y se puede edificar sobre ellos. Varias áreas claves para mejorar adicionales, ya identificadas en secciones anteriores de este Anexo, son críticas para fortalecer la orientación hacia el desempeño y la capacidad de las organizaciones del gobierno. Estas incluyen:

- Esquemas para adquirir nueva capacidad y talento humano para que las organizaciones cuenten con el personal adecuado, y que quienes sean contratados tengan las competencias necesarias para hacer el trabajo;
- Hacer un uso más efectivo de los esquemas de períodos de prueba, para garantizar que los reclutados que no resulten idóneos no sean retenidos en el empleo;
- Adoptar la gestión de competencias como uno de los pilares de la gestión estratégica de recursos humanos para apoyar el reclutamiento, la elaboración de perfiles de cargos, la capacitación y el desarrollo de carrera;

- Reformar la estructura de carrera y la estructura de remuneración de los servidores públicos de carrera, creando incentivos para que mejoren sus competencias y su desempeño;
- Mejorar la capacitación y el desarrollo del personal, centrándose en las necesidades organizacionales y mejorando el desempeño en el trabajo.

La reforma en estas áreas puede dar más flexibilidad y mejores herramientas a los gerentes para gestionar activamente el desempeño de su personal. Los gerentes también necesitan que les den más control sobre los perfiles de los cargos, dentro de un marco global flexible, de manera que puedan determinar las responsabilidades de rendición de cuentas, las expectativas de desempeño y las competencias requeridas de su personal. Reemplazar manuales de descripción de cargos por un sistema de perfiles de puestos, como se recomienda, podría ser un avance importante. El excesivo legalismo y participación judicial en la gestión de personal, necesita ser abordado para crear un ámbito razonable para la gestión por desempeño. Esto puede ser facilitado, desarrollando sistemas organizacionales internos para el monitoreo, la auditoría y la apelación en relación con la gestión del desempeño y otros aspectos de la gestión de recursos humanos. Sin una reforma coordinada en las anteriores áreas, es probable que las reformas en curso para mejorar el sistema de evaluación de desempeño sean infructuosas.

Crear un ambiente más propenso para el trabajo en equipo dentro del servicio público también podría aumentar la flexibilidad de la fuerza laboral y apoyar un mejor desempeño. El trabajo en equipo bien organizado fomenta la productividad al posibilitar el uso de las diferentes competencias del personal más efectivamente y también genera confianza en el lugar de trabajo. Actualmente, el sistema de manuales de descripción de cargos plantea un impedimento para el trabajo en equipo, ya que define estrechamente las funciones individuales de cada puesto. Esas demarcaciones rígidas entre puestos necesitan ser eliminadas para que los gerentes puedan desarrollar el trabajo en equipo. Si bien se necesitan formas para evaluar y recompensar la aportación de los equipos para apoyar el trabajo en equipo, estas no sustituyen a las evaluaciones de desempeño individuales ya que cada miembro del personal debe tener objetivos individuales claves, incluyendo su contribución al equipo, y su desempeño debe ser evaluado individualmente. También debe prestarse cuidado para que las recompensas por desempeño apoyen el trabajo en equipo, en lugar de crear competencia entre los empleados.

Las reformas introducidas en Bélgica, a partir de finales de la década de 1990, son un ejemplo de un enfoque integral a la mejora del desempeño con base en un replanteamiento fundamental de los valores, estructuras y métodos de trabajo del servicio civil, haciendo un gran énfasis en crear una nueva cultura de gestión e incorporando la gestión de competencias en el sistema de gestión de recursos humanos (Recuadro A.19).

#### Recuadro A.19. Bélgica: La Reforma Copérnico

El programa de la Reforma Copérnico fue lanzado en 1999, en un momento en el que la administración federal belga sufría de una carencia de gestión adecuada, personal desmotivado, desconfianza en el cambio, erosión de las competencias federales y el problema de la legitimidad frente a los ciudadanos / la sociedad. El programa buscaba transformar la obsoleta estructura de gestión del servicio público en una estructura moderna y transparente con énfasis en el desarrollo del desempeño individual, en línea con metas organizacionales amplias. La reforma está compuesta por cuatro pilares: nueva cultura de gestión, nueva estructura organizacional, nuevas formas de trabajar y una nueva visión de la gestión de recursos humanos.

La nueva cultura de gestión enfatiza la autonomía basada en la medida en que se concreten los objetivos, las auto evaluaciones y la delegación de la gestión en los ministerios. Por ejemplo, bajo



### Recuadro A.19. Bélgica: La Reforma Copérnico (*continuación*)

este pilar, Bélgica introdujo la financiación en paquete, que les da a los gerentes un paquete anual fijo de personal y les permite una autonomía razonable en la administración de ese presupuesto a través de la creación de un “plan de personal”.

La nueva estructura organizacional define una nueva organización de Personal y Organización (P&O), que hace énfasis en una mayor transparencia organizacional a través de P&O horizontal en todo el gobierno federal, unidades “locales” de P&O en cada Servicio de Personal Federal, y colaboración en una matriz virtual.

Las nuevas formas de trabajar son definidas por proyectos de “reingeniería de procesos de negocio” que buscan atar conjuntamente los procesos de personal, infraestructura, TI y de trabajo general para lograr mejores resultados globales. El proyecto sigue un proceso de cuatro fases durante aproximadamente diez meses, que define y detalla la situación, los objetivos, las estrategias, las metas y los planes de implementación actuales, e incluye también valoraciones de riesgos y análisis de brechas.

La nueva visión de la gestión de recursos humanos se centra en desarrollar y gestionar competencias a través de nuevas formas de gestión de carrera, nuevos ciclos de evaluación, y nuevas oportunidades de desarrollo. Las nuevas formas de gestión de carrera buscan abordar asuntos de equidad interna, carencia de desarrollo individual, dificultades de movilidad interna, y problemas con el reclutamiento y retención de personas calificadas resaltando el contenido de los trabajos, estimulando el crecimiento individual a través del desempeño y de la transparencia del sistema, y también alineando la remuneración con el mercado (tanto privado como público).

Las reformas han permitido concentrarse en concordar correctamente las competencias con las funciones reales de los puestos y en alimentar las competencias de los empleados para estimular el desarrollo de carrera. Los nuevos ciclos de evaluación enfatizan la mejora del desempeño maximizando las competencias. Para lograr este objetivo, se hace énfasis en aprender y desarrollarse a través de herramientas personales tales como co-responsabilidad y comunicación. Finalmente, para ofrecer nuevas oportunidades de desarrollo para los empleados del sector público, los departamentos de recursos humanos dentro del gobierno belga prestan asesoría a las organizaciones federales para la creación e implementación de planes de desarrollo y también suministrándoles herramientas prácticas y apoyo en la capacitación.

*Fuente:* OCDE (2011b), *Towards More Effective and Dynamic Public Management in Mexico*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116238-en>. Información suministrada por Philippe Vermeulen, delegado belga a la Red de Empleo y Gestión Pública en vista de la revisión de México.

### *Colombia podría focalizarse en la flexibilidad gerencial, en la rendición de cuentas y en el desempeño*

Hay un equilibrio crítico entre dar más flexibilidad a los gerentes y mantener el cumplimiento necesario de las reglas y regulaciones diseñadas, para garantizar la integridad y el adecuado control de las actividades de las organizaciones del gobierno. Encontrar el equilibrio correcto es particularmente importante en un servicio público, que todavía está desarrollando sus valores básicos y cimientos administrativos esenciales. El corolario para dar más flexibilidad a los gerentes para administrar las personas y los recursos, es que haya mecanismos fuertes de rendición de cuentas para garantizar una gestión adecuada y efectiva. La creación de esta combinación de flexibilidad y rendición de cuentas es un proceso gradual, y la delegación de responsabilidades a los gerentes debe avanzar incrementalmente.

Algunos países de la OCDE han implantado marcos integrales de rendición de cuentas de la gerencia para respaldar la gestión por desempeño y una mayor delegación de funciones

de gestión a los departamentos, como lo ilustra el ejemplo del Servicio Público de Canadá (Recuadro A.20). Este sistema ha apoyado una transición de reglas prescriptivas y fuerte control central a un sistema de gestión más flexible, basado en el monitoreo de riesgos y en la rendición de cuentas por resultados por parte de la gerencia. Un rasgo importante de este sistema es que el significado de la gestión se plantea claramente en términos de operación: se identifican indicadores claves para garantizar que el sistema pueda ser usado para ayudar a los altos gerentes a evaluar el progreso y aumentar su rendición de cuentas por resultados. Hay un componente específico de GRH del marco que provee una estructura común para evaluar la GRH en departamentos y agencias.

### Recuadro A.20. El Marco de Rendición de Cuentas de Gestión en Canadá

En el contexto de un mayor énfasis en los resultados y en la gestión de desempeño, y de mayor delegación de las funciones de gestión a los departamentos, el gobierno canadiense ha desarrollado un Marco de Rendición de Cuentas de Gestión (MRCG) para garantizar la rendición de cuentas de los departamentos por los resultados de su gestión, incluyendo recursos humanos. El MRCG está estructurado en torno a diez elementos claves, que definen colectivamente la “gestión” y establecen las expectativas de buena gestión de un departamento o agencia. Fija indicadores y medidores claros, que pueden ser usados para medir el desempeño a lo largo del tiempo, ayudando a los gerentes, viceministros y agencias centrales a evaluar el progreso y a fortalecer la rendición de cuentas por los resultados de la gestión.

El MRCG forma parte de los esfuerzos del gobierno por alejarse de reglas prescriptivas y fuerte regulación central y centrarse en el monitoreo basado en riesgos y en la rendición de cuentas por resultados. El gobierno usa evaluaciones anuales del MRCG para identificar las fortalezas y debilidades de gestión en departamentos y agencias individuales, y en últimas en todo el gobierno. El proceso de evaluación conduce a un acuerdo conjunto sobre planes de acción específicos para la mejora de la gestión, y en última instancia, a la presentación de informes públicos sobre el estado de la gestión. La evaluación del MRCG ahora incluye las evaluaciones de desempeño de los viceministros.



El Componente Personas del MRCG provee una estructura común para evaluar la gestión de recursos humanos en los departamentos y agencias. Este plantea una visión, expectativas, indicadores de desempeño claves y medidas asociadas para una gestión de recursos humanos sólida. Se centra en resultados claves de personal, lugar de trabajo, liderazgo e infraestructura de RR.HH., y medidas asociadas. Los resultados son:

### Recuadro A.20. El Marco de Rendición de Cuentas de Gestión en Canadá (continuación)

- una fuerza laboral talentosa, profesional, representativa, comprometida y productiva, con las competencias y los valores requeridos para satisfacer las necesidades actuales y futuras;
- un lugar de trabajo que es saludable, seguro y justo y permite que los empleados trabajen efectivamente en un ambiente de apoyo, y una cultura de excelencia;
- liderazgo y capacidad de gestión fuertes para dirigir efectivamente a las organizaciones y a las personas en un entorno complejo y dinámico;
- infraestructura efectiva, que facilita la planeación organizacional efectiva apoyada por una gestión de recursos humanos estratégica y habilitante, y que logra altos niveles de satisfacción del cliente.
- los indicadores claves de desempeño de la gestión de personal proveen unos cimientos sólidos sobre los cuales los gerentes de todos los niveles, incluidos viceministros y profesionales de recursos humanos, pueden edificar sus regímenes de rendición de cuentas para una gestión de recursos humanos de calidad, y evaluar los resultados de los negocios y recursos humanos de sus organizaciones.

Fuente: Secretaría de la junta del Tesoro de Canadá (*Treasury Board of Canada Secretariat*) (2009), *TB Management Accountability Framework*, [www.tbs-sct.gc.ca/mafcrq/index-eng.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/mafcrq/index-eng.asp) (visitado en diciembre de 2010).

La creación de una cultura de desempeño conlleva una gran cantidad de esfuerzo en el fortalecimiento de la rendición de cuentas de la gerencia, modificando la actitud de los gerentes, mejorando las competencias de los gerentes y generando sentido de pertenencia del sistema de gestión por desempeño. Uno de los instrumentos importantes para lograr esto es la gestión por desempeño de los propios gerentes. Se podrían dar objetivos claros para los resultados de los programas a los gerentes, así como para la gestión de las personas y de los recursos financieros. Su desempeño en esta área también podría ser evaluado. Esto no solo mejora la rendición de cuentas y el desempeño de la gerencia, sino que envía un mensaje al personal, de seriedad por parte de los niveles superiores del servicio público en lo referente a la gestión por desempeño. Se requiere de un esfuerzo decidido y bien enfocado para desarrollar las competencias de los gerentes para gestionar personas y desempeño. Esto podría formar parte de un programa estructurado de desarrollo gerencial. Estos asuntos están estrechamente relacionados con la organización y la administración de los altos niveles del servicio público en Colombia; podrían integrarse dentro de un marco de alta dirección.

#### *Colombia podría concentrarse en un ciclo de gestión por desempeño holístico*

Si bien se han hecho grandes esfuerzos en Colombia para implementar la evaluación del desempeño, y se espera que en toda la administración pública se hagan evaluaciones de desempeño de su personal, lo que parece estar faltando es un ciclo más integral de gestión del desempeño del personal, en el cual la evaluación del desempeño es tan solo un elemento. Debido a que parece que se limita principalmente a la evaluación formal, los gerentes y el personal pueden perder de vista fácilmente el propósito de la gestión por desempeño, que debe ser alinear los esfuerzos del personal con las prioridades organizacionales y apoyar la mejora del desempeño. Podría ser fortalecido el sistema de Colombia estableciendo un ciclo estándar de gestión por desempeño con los siguientes elementos esenciales:

- Al inicio del ciclo anual de gestión por desempeño, los gerentes podrían articular claramente los objetivos personales y grupales de su personal, en el contexto de la estrategia y las metas de la organización y de la unidad de trabajo. Los roles y responsabilidades de cada persona podrían definirse claramente, y sus objetivos de desempeño podrían anclarse en objetivos de desempeño organizacional. Los perfiles

de los puestos podrían aportar una base sólida para esto. También se recomienda definir objetivos de desarrollo dirigidos a mejorar las competencias.

- Como parte de sus deberes gerenciales permanentes, se considera importante que los gerentes monitoreen continuamente el desempeño. Esto permite rápida y de manera oportuna identificar y abordar problemas de desempeño, en lugar de esperar hasta la revisión formal del desempeño.
- Es útil hacer revisiones trimestrales con el empleado para revisar conjuntamente el progreso, verificar si se necesita hacer cambios en los objetivos de desempeño, e identificar áreas problemáticas.
- La revisión formal llevada a cabo a final de año podría focalizarse en si se han logrado los objetivos de desempeño, y en asignar una calificación al desempeño. Dicha a revisión podría estar totalmente documentada.

Como se puso de manifiesto cuando se abordó el tema de la formación, los resultados de la gestión por desempeño podrían proporcionar inputs a los planes de desarrollo del personal, focalizándose en mejorar las competencias necesarias para el desempeño del puesto de trabajo y en desarrollar planes de desarrollo individuales colectivos para equipos de personas.

El establecimiento de un sistema de gestión por desempeño con estos elementos y de un programa de capacitación gerencial para apoyar su implementación y operación permanente, podrían ayudar a fortalecer el sistema de gestión por desempeño. En lugar de tratar de implementar un programa de este tipo en todas las organizaciones al mismo tiempo, un enfoque más viable puede ser identificar organizaciones piloto en las cuales se puedan desarrollar sistemas organizacionales de gestión por desempeño, que incorporen el ciclo de gestión por desempeño individual. Esto daría la oportunidad de corregir cualquier problema antes de extender el sistema en todo el servicio público.

#### *Colombia podría desarrollar estrategias para abordar las calificaciones de desempeño infladas*

El problema de los gerentes que dan altas calificaciones de desempeño a la mayoría del personal necesitará ser abordado. Colombia no está sola en este tema, ya que las calificaciones infladas son un problema bien reconocido en la evaluación de desempeño (OCDE, 2012b). Si bien una mejor capacitación de la gerencia, un marco de rendición de cuentas de la gerencia, y un ciclo más riguroso de gestión por desempeño, como se esbozó arriba, podrían ayudar a desarrollar una cultura de desempeño más fuerte, una de las raíces del problema puede ser debido a que el personal goza de fuertes derechos de permanencia, hay pocos incentivos para que los gerentes se enfrenten a los problemas de desempeño. A este tema se une el hecho de que si bien la Constitución contempla el despido de personal por bajo desempeño, se ha demostrado no ser fácil de llevar a la práctica y no parece haber ningún sistema de sanciones progresivas por mal desempeño. Esto indica que es necesario contar con un sistema integral para lidiar con el bajo desempeño, como se comenta a continuación.

Se debe contemplar trasladar la responsabilidad de la gestión por desempeño de la CNSC al DAFP, bajo el nuevo ordenamiento propuesto para la CNSC. Esto coadyuvaría una mejor integración entre la gestión por desempeño y otras reformas a la GRH, y le permitiría al DAFP jugar un papel de coordinación en el fortalecimiento de la gestión por desempeño. El DAFP puede ser una de las organizaciones para implementar el proyecto piloto de un nuevo enfoque de la gestión por desempeño.

Con base en investigaciones realizadas por la OCDE (OCDE 2012b), hay varios pasos que podrían ser contemplados para reducir el problema de las calificaciones infladas y crear más

aceptación por parte de los empleados de sus calificaciones de desempeño. Dos claves son: que los empleados sepan qué se espera de ellos y que crean que su desempeño será calificado justamente.

- El paso obvio y más importante es dar una capacitación adecuada en el uso del sistema de gestión por desempeño a gerentes, supervisores y empleados. Todos deben entender el proceso de la misma manera. La experiencia muestra que es provechoso llevar a cabo ocasionalmente sesiones de actualización.
- Una clave es centrarse en los criterios de desempeño que sean específicos para el trabajo, verificables y apropiados para llegar a un acuerdo en cuanto a la calificación. El uso de metas de desempeño generalmente satisface ese requisito.
- El uso de competencias es una tendencia positiva, pero es preferible adoptar competencias que sean específicas de una ocupación, trabajo o nivel de carrera, para facilitar las discusiones supervisor-empleado.
- Puede ser útil asignar ponderaciones (expresados a menudo como porcentajes) a cada criterio, para indicar su importancia relativa y dar las bases para el cálculo de una calificación global. Eso ayuda a desarrollar una calificación global y a explicar cómo se determina dicha calificación. Reduce la subjetividad, pero también asume que los criterios cubren todas las dimensiones relevantes del trabajo. También complica el proceso de calificación.
- Es recomendable definir al menos tres niveles de desempeño para todos los criterios de desempeño. La tradición ha sido definir solo el nivel “esperado” o “aceptable”. Sin embargo, los gerentes y el personal necesitan acordar qué será calificado como inaceptable. También es ventajoso definir el nivel más alto o el “modelo a seguir”. La definición de tres niveles hace más difícil racionalizar las calificaciones infladas.
- Involucrar a los gerentes y empleados de manera significativa en la identificación y definición de los criterios de desempeño, contribuirá a generar un sentido de pertenencia. Eso puede que no haga que las calificaciones sean más defendibles, pero la experiencia confirma que contribuirá a una creencia compartida sobre la justicia del proceso de calificaciones.
- Una auditoría anual del proceso ofrece una base para identificar y abordar los problemas, particularmente las evidencias de sesgos o discriminación. La auditoría también puede servir para confirmar, que los empleados fueron informados sobre las expectativas de desempeño al inicio del período de desempeño.
- Exigir que los gerentes justifiquen las calificaciones ante un comité de calibración o una revisión por expertos, eleva el nivel de honestidad y la consistencia de las calificaciones en toda la organización. Las discusiones también ayudan a los gerentes a entender la norma de las expectativas de desempeño.

### *Colombia podría examinar cómo recompensar el desempeño y cómo gestionar el desempeño inferior al esperado*

La práctica de otorgar bonificaciones por desempeño en ausencia de un sistema efectivo de gestión por desempeño es cuestionable. Dichas bonificaciones a menudo parecen estar asociadas a recompensar al personal por asumir funciones adicionales en lugar de un alto desempeño, y también pueden ser una forma de conceder aumentos de sueldo. También parece haber un elemento de rotación en el otorgamiento de bonificaciones, de manera que a todos los llegue su turno. Si bien la iniciativa del gobierno de asignar un presupuesto a las organizaciones



para incentivos por desempeño es, en principio, un paso positivo hacia la flexibilidad gerencial, esto sería más efectivo si estuviese vinculado a un requisito de implementación de un sistema efectivo de gestión por desempeño y a unos estándares de desempeño mucho más rigurosos, como se describió arriba. Se recomienda reducir el otorgamiento de dichas bonificaciones hasta que sea mejorado el sistema de gestión por desempeño. En todo caso, las bonificaciones por desempeño deben ser consideradas como una retribución por una sola vez, en lugar de ser mantenidas permanente como parte de la remuneración.

Una forma más efectiva de reconocer y recompensar el desempeño, puede ser establecer incrementos de sueldo, vinculados al desempeño, como parte de la estructura de remuneración, e ir eliminando gradualmente las bonificaciones, quizás exceptuando aquellas para reconocer un desempeño excepcional. Esto debe ser contemplado en el contexto de los cambios sugeridos al sistema de remuneración.

También se debe contemplar el reconocimiento del desempeño de otras maneras. Uno de los métodos más efectivos puede ser ofreciendo mejores oportunidades de carrera al personal, ofreciendo oportunidades de desarrollo de sus carreras a quienes se desempeñen bien, por ejemplo asumiendo tareas más exigentes que les permitan competir efectivamente para recibir ascensos.

Como lo reconocen las autoridades colombianas, también hay otras maneras efectivas para motivar al personal, involucrándolo en discusiones sobre cómo puede mejorarse el desempeño de las instituciones. Una de las iniciativas adoptadas, ha sido la creación de un sitio web dedicado para los servidores públicos ([www.sirvoamipais.gov.co](http://www.sirvoamipais.gov.co)), donde pueden encontrar información sobre sus trabajos y sus instituciones, así como documentos claves relacionados con el servicio público y donde pueden participar activamente en discusiones sobre buena gobernanza y plantear sus ideas. Dichas iniciativas deben continuar desarrollándose, dado que pueden ser medios de motivación importantes, particularmente donde los servidores públicos ven que sus ideas son llevadas a la práctica.

Las medidas para la mejora del desempeño y un sistema para gestionar el desempeño inferior al esperado, son parte esencial de cualquier sistema de gestión por desempeño. Si bien es fundamental contar con sanciones por mal desempeño, incluyendo la sanción última de despido, también es esencial contar con instrumentos efectivos para abordar el mal desempeño y mejorarlo. En ausencia de dichos instrumentos, los gerentes tienen poco margen para abordar asuntos de desempeño, mientras que la resistencia a establecer la sanción última de despido, probablemente desaliente a los gerentes a dar bajas calificaciones de desempeño.

Se podría implementar un sistema formal para gestionar el desempeño subestándar en Colombia. Dicho sistema entraría en acción cuando el mal desempeño continúa, a pesar de la retroalimentación del gerente y de la aplicación de medidas para mejorar el desempeño. Los países de la OCDE generalmente usan una gama de instrumentos de gestión de recursos humanos para lidiar con el desempeño subestándar, dependiendo de las causas. Las acciones pueden ir desde capacitación donde hay deficiencia de habilidades, hasta ayudar al empleado a gestionar problemas de salud o familiares si estos son factores contribuyentes. Generalmente hay un procedimiento bien definido para identificar la causa de los problemas de desempeño, adoptando las medidas adecuadas para abordar la causa, poniendo en marcha un plan de acción para mejorar el desempeño, y dando la oportunidad al empleado de mejorar su desempeño dentro de un período de tiempo especificado. Si bien se espera que los gerentes asuman el liderazgo en el proceso de mejora del desempeño, las unidades de RR.HH. juegan un papel esencial apoyando a los gerentes. Solamente se toman medidas disciplinarias, cuando fracasa el procedimiento de mejora del desempeño. El DAFP, como órgano central de RR.HH., podría desarrollar las directrices para la gestión del desempeño subestándar. El sistema que se usa en el servicio civil irlandés, puede guiar a Colombia en lo relativo a los

elementos claves de un sistema para administrar el desempeño subestándar (Recuadro A.21). Los gerentes y el personal de las unidades de RR.HH. podrían ser capacitados para poner en marcha un sistema de este tipo.

### Recuadro A.21. Gestión del desempeño subestándar en el servicio civil de Irlanda

Se dan unos directrices centrales para la gestión del desempeño subestándar, el cual se define como el incumplimiento continuado de objetivos realistas especificados. El sistema tiene cinco pasos básicos. Todos los pasos están totalmente documentados.

1. Identificar el desempeño subestándar a través del sistema de gestión del desempeño y el desarrollo, usando el perfil del role del empleado.
2. Identificar los motivos / causas del desempeño subestándar a través de la reunión de revisión del desempeño.
3. Decidir y acordar la acción requerida en la reunión de revisión del desempeño usando el Plan de Acción de Mejora del Desempeño.
4. Proveer recursos para la acción.
5. Monitorear y dar retroalimentación.

Se hace énfasis en la importancia de identificar el motivo del desempeño por debajo del esperado. Pueden existir diversas causas, tales como objetivos de desempeño que no son claros, carencias de las competencias necesarias para el trabajo, falta de compromiso o esfuerzo por parte del empleado, mala salud, problemas personales o familiares, u otros motivos. Cuando el empleado se niega a reconocer el desempeño subestándar, o se rehúsa a comprometerse con el sistema, esto se documenta, y RR.HH. adopta acciones inmediatas.

El Plan de Acción de Mejora del Desempeño especifica por escrito:

- Las áreas (es decir, Tareas Claves relevantes en el Perfil del Rol) donde el progreso no ha sido satisfactorio.
- El progreso que se requiere lograr durante el período del Plan de Acción.
- Los cronogramas que se aplicarán al logro del progreso.
- Qué medidas de apoyo se pondrán en funcionamiento, cuándo, y por quién (incluyendo medidas de desarrollo tales como entrenamiento (*coaching*), auto aprendizaje, capacitación formal; y, en casos de dificultades personales / domésticas, cualquier otra medida de apoyo a ser ofrecida, con cronogramas).
- Los intervalos para la revisión del progreso durante la vigencia del Plan de Acción.
- La fecha en la que el progreso global logrado en el Plan de Acción, será revisado y evaluado.
- Una declaración según la cual, en caso de no lograrse el progreso satisfactorio dentro del cronograma especificado, se contemplará la posibilidad de invocar el Código Disciplinario.

El Plan de Acción de Mejora del Desempeño es firmado y fechado por el gerente, que participa en la reunión y por el empleado involucrado.

Cuando un gerente se ha involucrado en atender el desempeño subestándar, y el titular del puesto no ha mejorado su desempeño hasta alcanza un estándar satisfactorio, el gerente puede iniciar legítimamente las medidas disciplinarias, usando el código disciplinario del servicio civil.

*Fuente:* Servicio Civil de Irlanda (2001), *Guidelines for Managing Underperformance in the Civil Service*, Departamento de Gasto y Reforma Pública (*Department of Public Expenditure and Reform*), <http://per.gov.ie/> (visitado el 26 de noviembre de 2012)

Un código disciplinario es un componente necesario de un sistema para lidiar con problemas de desempeño. Sin embargo, los procedimientos disciplinarios son generalmente bastante diferentes de los procedimientos de evaluación del desempeño y de mejora del desempeño, y generalmente se invocan solamente cuando los procedimientos para la mejora del desempeño han fracasado. Típicamente, un código disciplinario puede contemplar una amplia gama de medidas disciplinarias, siendo el despido la sanción última. Por ejemplo, en el servicio público irlandés se pueden adoptar las siguientes medidas:<sup>33</sup>

- Adjuntar una nota formal escrita en el archivo del titular del puesto en la Unidad de RR.HH.
- Aplazamiento de un aumento salarial.
- Exclusión de concursos o de concursos especificados, o no ser elegible para ascenso por un período de tiempo especificado.
- Traslado a otra oficina o División, o a otra ubicación geográfica.
- Retiro de concesiones o primas.
- Colocación en un nivel de remuneración más bajo.
- Reducción del grado o nivel.
- Suspensión no remunerada.
- Despido.

El grado en el que las sanciones diferentes al despido forman parte del código disciplinario del servicio público colombiano no es claro. Si dichas sanciones no están disponibles actualmente, se recomienda que sean introducidas.

### ***Gestión de la alta dirección***

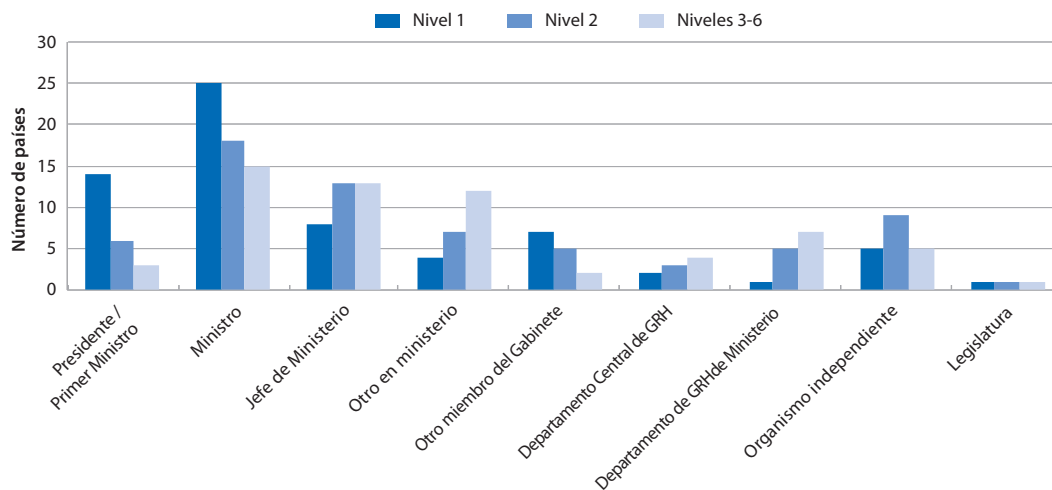
Los países de la OCDE están dedicando creciente atención a la gestión de los servidores públicos de alto nivel. A medida que los gobiernos buscan impulsar la innovación, el desempeño y la mayor eficiencia en el sector público, es crucial contar con la capacidad de los altos funcionarios para liderar y administrar el cambio, dar asesoría de alta calidad, lidiar con problemas complejos e implementar mejoras en los servicios públicos. A los altos gerentes se les exigen los más elevados estándares de desempeño, rendición de cuentas y competencia, y si bien los esquemas para la gestión de los altos servidores públicos varían considerablemente entre los países miembros de la OCDE, existe una preocupación común por garantizar las mejores capacidades y estándares posibles.

Un tema clave en los esquemas para la gestión de los altos servidores públicos, es la interfaz entre la administración pública y el nivel político, y el grado en el que está involucrado el gobierno en el nombramiento y en el manejo de los altos servidores públicos. Esta es un área en la que los países de la OCDE adoptan una gama de enfoques diferentes: por ejemplo, referente a dónde se traza la línea divisoria entre los nombramientos políticos y la selección independiente, con base en méritos; y con respecto a la distinción entre asesores políticos y servidores públicos neutrales. Además, los esquemas han evolucionado con el paso del tiempo, a medida que han ido cambiando las visiones de los gobiernos y los ciudadanos.

La Figura A.9 proporciona información sobre la influencia sobre el nombramiento, ascenso y despido de los altos empleados públicos en los países de la OCDE. Es importante poner de manifiesto que esta figura refleja la implicación de las diferentes partes en el proceso, y no el grado en el que los procesos de selección del personal y ascenso están basados en el

mérito, o el grado en el que los nombramientos pueden ser de libre cese. Existe un fuerte grado de influencia política, particularmente en los más altos niveles, ya que existe una notable preferencia por parte de los ministros de involucrarse en la selección de sus más cercanos colaboradores. En la mayoría de países, en el más alto nivel se encuentra el ministro pertinente que es quién tiene la mayor influencia, seguidos por el presidente o el primer ministro. El ministro también es la influencia más importante en el segundo nivel e inferiores, seguido por el jefe del ministerio y, en el caso de los niveles tres a seis, por otros en el ministerio.

Figura A.9. **Influencia en el nombramiento, ascenso y despido de altos gerentes en países de la OCDE**



Fuente: OCDE (2010d), *Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments*, París.

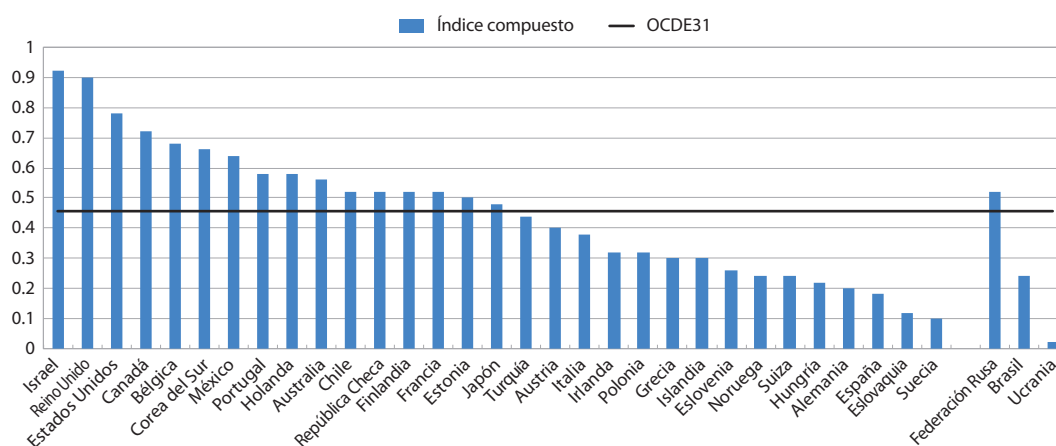
Estudios de la OCDE apuntan a una serie de elementos comunes en las reformas promulgadas en años recientes, referentes a la gestión de los altos niveles del servicio público: ante todo, se evidencia una concentración en la calidad de la alta dirección, en las reformas dirigidas a fortalecer el desempeño y atraer el mejor talento. Las reformas en el reclutamiento y selección de los altos gerentes han introducido más transparencia y un mayor énfasis en las competencias. Muchos países han dado pasos para introducir más competencia en los cargos de alta dirección, y varios países con sistemas de carrera cerrados han abierto al reclutamiento externo los altos niveles: Hay un énfasis cada vez mayor en la capacitación y el desarrollo, incluso en los más altos niveles: Los estándares de desempeño se han vuelto más exigentes y las evaluaciones de desempeño son ampliamente usadas. Algunos países han introducido mandatos de duración fija para los altos gerentes, con el fin de respaldar una mayor orientación hacia el desempeño y dar alguna flexibilidad en el nombramiento para los altos cargos. En varios países, los altos gerentes son administrados como un grupo separado.

La Tabla A.8 complementa la información sobre el involucramiento político sobre el proceso de reclutamiento. El enfoque más común, es que una buena parte de los cargos gerenciales están abiertos al reclutamiento externo, mientras que también es relativamente común que todos los cargos de alta dirección estén abiertos al reclutamiento externo. Cada vez es menos común, que los altos servidores públicos sean seleccionados a través de la progresión de la carrera interna, incluso en sistemas primordialmente basados en las carreras. Donde se

usan paneles o centros de evaluación, el caso más común es que la decisión final esté sujeta al informe del panel o centro de evaluación, si bien este no es el caso en todos los países que usan dichas técnicas.

En general, los países de la OCDE han determinado que es cada vez más importante gestionar a los altos gerentes como a un grupo separado, como se refleja en la Figura A.10. La gestión de los altos gerentes a menudo incluye reglas especiales para el reclutamiento (más centralizado, más abierto a candidatos externos, muy centrado en competencias y desempeño pasado, identificación temprana para programas de agilización del nombramiento), más énfasis en la gestión de su desempeño, a menudo un elemento de remuneración relacionada con el desempeño, y programas de capacitación especial y de socialización.

Figura A.10. Uso de prácticas de GRH separadas para altos servidores públicos en gobiernos centrales / federales



Fuente: OCDE (2010d), *Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments*, París.

En Colombia, los gerentes del servicio público no forman parte del servicio público de carrera. Son empleados por contrato y son de libre nombramiento y cese. El personal de libre nombramiento representa el 10% del total del empleo público. Sin embargo, cuando se excluye el personal uniformado, el personal de libre nombramiento constituye el 40% de la administración pública nacional.<sup>34</sup> Hay dos grupos claramente diferenciados de personal de libre nombramiento:

- Los cargos más altos, definidos como la alta dirección del Estado, son objeto de nombramiento político a discrecionalidad del Presidente. Estos incluyen, en el nivel nacional, ministros, viceministros, directores y subdirectores de los departamentos administrativos, directores de las unidades administrativas especiales, y superintendentes, directores, gerentes y presidentes de las juntas de entidades descentralizadas. En el nivel territorial, este grupo incluye suplentes, gobernadores, alcaldes, contralores, defensores, veedores distritales, secretarios departamentales, directores de departamentos administrativos, gerentes y directores de unidades administrativas especiales, y gerentes o presidentes de entidades descentralizadas. No existen procedimientos especificados para hacer nombramientos a estos cargos.
- Todos los demás cargos de gerencia, denominados como “cargos de gerencia pública”, están sujetos a procedimientos particulares de reclutamiento y selección, si bien no



Tabla A.8. **Identificación y reclutamiento de altos servidores públicos en países miembros de la OCDE**

	Son seleccionados originalmente mediante exámenes competitivos temprano en sus carreras y se manejan como un grupo a lo largo de sus carreras	Únicamente a través de progresión de carrera dentro del servicio público	Todos los cargos de alta dirección están abiertos al reclutamiento externo	Una buena parte de los cargos de gerencia está abierta al reclutamiento externo	Todo el reclutamiento para por un panel de reclutamiento	Se usan centros de evaluación regularmente	La decisión final está sujeta al informe del panel / centro de evaluación
Australia	–	–	●	–	●	–	●
Austria	–	–	●	–	●	●	●
Bélgica	–	–	–	●	●	–	–
Canadá	●	●	–	–	●	●	●
Chile	–	–	–	●	–	●	–
República Checa	–	–	–	●	N.D.	N.D.	N.D.
Dinamarca	–	–	–	–	–	–	–
Estonia	–	–	–	–	–	●	–
Finlandia	–	–	●	–	N.D.	N.D.	N.D.
Francia	●	–	–	●	–	–	–
Alemania	●	–	–	–	N.D.	N.D.	N.D.
Grecia	–	●	–	–	–	–	–
Hungría	–	–	●	–	N.D.	N.D.	N.D.
Islandia	–	–	●	–	N.D.	N.D.	N.D.
Irlanda	–	–	–	●	N.D.	N.D.	N.D.
Israel	–	–	–	–	●	●	●
Italia	●	–	–	●	N.D.	N.D.	N.D.
Japón	–	●	–	–	N.D.	N.D.	N.D.
Corea del Sur	–	–	–	●	N.D.	N.D.	N.D.
México	–	–	●	–	–	●	●
Holanda	–	–	●	–	●	●	–
Nueva Zelanda	–	–	●	–	●	●	●
Noruega	–	–	●	–	●	–	●
Polonia	–	–	–	●	●	–	●
Portugal	–	–	–	●	●	N.D.	N.D.
Eslovaquia	–	–	–	●	–	–	–
Eslovenia	–	–	●	–	–	–	–
España	–	–	–	●	N.D.	N.D.	N.D.
Suecia	–	–	●	–	N.D.	N.D.	N.D.
Suiza	–	–	●	–	–	–	–
Turquía	–	●	–	–	N.D.	N.D.	N.D.
Reino Unido	–	–	–	●	N.D.	N.D.	N.D.
Estados Unidos	–	–	–	●	N.D.	N.D.	N.D.

(–) No Aplicable

N.D. No Disponible

Fuente: OCDE (2010d), *Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments*, París (información obtenida de respuestas dadas por los países a la pregunta número 80).

son reclutados a través de concursos de competencia abierta, dado que los candidatos son nombrados por los altos gerentes de la organización empleadora. Sin embargo, la transparencia del proceso se ha mejorado a través del uso de criterios y métodos de selección más objetivos, cuya intención es asegurar que los reclutados sean plenamente competentes.

Referente al proceso de selección de los cargos de gerencia pública, se han hecho grandes esfuerzos para mejorar la calidad, con el objetivo de reclutar a los mejores. La ley exige que se tengan en cuenta los criterios de mérito, capacidad y experiencia en relación con el cargo a ser asumido y que se usen diversos tipos de exámenes para evaluar la idoneidad del candidato, al igual que entrevistas, verificación de antecedentes y así sucesivamente. El uso de empresas de reclutamiento de ejecutivos es bastante generalizado. La ley contempla la contratación a través del DAFP, que está involucrado en la mayoría de los reclutamientos, bien a través de una empresa privada de búsqueda de ejecutivos o bien a través de procedimientos internos en la organización contratante, siendo este último enfoque no muy usado. El DAFP proporciona soporte técnico a las instituciones públicas en el desarrollo de estos procesos. Para fomentar la transparencia, una vez finalizada la evaluación, y antes de hacerse el nombramiento, la hoja de vida del candidato se publica durante tres días en los sitios web de la organización contratante y del DAFP, para que el público puede hacer las observaciones pertinentes.

Estos esquemas hacen difícil discernir dónde termina la interfaz político-administrativa y dónde empieza la administración pública políticamente neutral y profesional. Los altos funcionarios de los ministerios, departamentos administrativos y otras entidades públicas, están ligados muy de cerca al gobierno y por lo tanto son cargos políticos. Los funcionarios en otros cargos de gerencia dependen, a su vez, de la voluntad de los altos gerentes para sus nombramientos y por lo tanto no puede decirse que sean servidores públicos totalmente independientes y neutrales.

Si bien este sistema da cierta flexibilidad para la selección del personal de los altos niveles del servicio público, la naturaleza discrecional de los nombramientos y remociones significa que no existe un grupo de servidores públicos profesionales permanentes en los altos niveles o siquiera en los mandos medios del servicio público. Si bien no hay datos disponibles sobre el grado de rotación en los cargos gerenciales, el hecho de que los nombramientos puedan ser revocados a discreción, forzosamente menoscabará la continuidad en la gerencia del servicio público y debilitará la imparcialidad política. Más aún, debido a que los grupos gerenciales están claramente aparte del servicio público de carrera, no hay oportunidades para que los servidores públicos de carrera sean ascendidos a cargos gerenciales con total independencia de la aprobación política. Los servidores públicos de carrera pueden ser seleccionados para un nombramiento de nivel gerencial, en cuyo caso conservan la posibilidad de regresar a su cargo de carrera original cuando finaliza su cargo gerencial por nombramiento.

En cuanto se refiere a otros aspectos de cómo se gestionan los altos niveles del servicio público, quienes ocupan cargos de gerencia pública son objeto de evaluación de desempeño. Sus salarios están al margen de las escalas salariales, que se aplican a los servidores públicos de carrera. La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) es responsable de la capacitación de la gerencia. Si bien los gerentes públicos recién nombrados deben pasar por un programa de inducción en la ESAP y en su propia institución, no existe ningún otro programa de capacitación gerencial en el cual se exija participar a los gerentes.

Los gerentes, como los demás servidores públicos, están sujetos a una ley anticorrupción, que les prohíbe asumir cargos en el sector privado donde pueda existir un conflicto de interés durante los tres años siguientes a su salida de un cargo en el sector público.

A través de los esquemas para los nombramientos de gerentes públicos, las autoridades colombianas han puesto especial énfasis en la consecución de competencias de liderazgo y gestión, para sacar adelante las reformas del servicio público y mejorar el desempeño de los servicios públicos. Debe mantenerse la flexibilidad en el nombramiento de los altos servidores públicos, pero sería preferible corregir algunas debilidades existentes. A la vista de la diversidad de esquemas existentes en países de la OCDE, no es posible ni deseable ser prescriptivos en cuanto a cómo debe evolucionar el sistema colombiano. Sin embargo, hay dos áreas en las que se deben contemplar reformas: la primera es hacer una distinción más clara entre los nombramientos políticos y los gerentes profesionales del servicio público. La segunda es gestionar a los altos gerentes del servicio público como un grupo, diferenciado de los nombramientos políticos y también diferenciado de los mandos medios.

*Se puede hacer una diferenciación más clara entre los nombramientos políticos y los gerentes del servicio público*

Colombia ya ha hecho una diferenciación entre los cargos que forman parte de la alta dirección del Estado y los cargos de gerencia pública, en términos de cómo se hacen los nombramientos. Esta separación puede ser la base para desarrollar los cargos de gerencia pública como un grupo profesional de alta gerencia más neutral. Con respecto a la diferenciación clara entre nombramientos políticos y gerentes profesionales del servicio público, el sistema chileno puede ofrecer algunas ideas útiles. Una reforma de 2003 creó el Sistema de Alta Dirección Pública, un sistema de altos cargos del servicio civil cuya contratación se basa en concursos públicos, diferenciado de los altos cargos que se suplen mediante nombramiento directo por parte del gobierno. La ADP también se diferencia del grupo de mandos medios, que forma parte del servicio público de carrera.

Una lección clave de la experiencia chilena es que la reforma fue implementada gradualmente, incorporando los cargos en la ADP a medida que quedan vacantes (Recuadro A.22). Un enfoque incremental también es un rasgo característico del Alto Servicio Público de Irlanda (*Irish Senior Public Service-SPS*), que está siendo establecido actualmente. Inicialmente, el SPS incluye a los altos gerentes de departamentos del gobierno central; sin embargo, la intención es, con el tiempo, ampliarlo para incluir otras áreas del servicio público. Otros rasgos destacables del sistema de ADP chileno son: se usan agencias externas de reclutamiento para la mayor parte del reclutamiento; se garantiza la transparencia y el mérito a través de la vigilancia de un consejo independiente de alto nivel; se retiene la flexibilidad llevando a cabo nombramientos de duración fija; el Presidente conserva el derecho de despido en circunstancias claramente definidas.

Para los más altos cargos, que forman parte de la alta dirección del Estado, es entendible que el poder Ejecutivo desearía mantener un alto grado de influencia sobre los nombramientos. No obstante, se puede contemplar la introducción de procedimientos complementarios, que garanticen la idoneidad de los nombrados. El sistema usado en los Estados Unidos muestra, cómo es posible tener un número limitado de cargos de alta dirección reservados para nombramientos políticos, con descripciones claras del cargo y procedimientos de confirmación para garantizar la competencia e idoneidad, combinado con un cuerpo de gerentes del servicio civil permanentes, reclutados por mérito mediante concurso abierto (Recuadro A.23).

Si bien es importante mantener la flexibilidad referente a los esquemas contractuales que se aplican a los altos gerentes, se debe hacer una diferenciación entre los nombramientos políticos que pueden ser de libre cese y los cargos profesionales de gerencia del servicio público, donde es deseable tener un sistema que refuerce la neutralidad del servicio público y la libertad frente a influencias políticas indebidas, particularmente en vista de que los cargos

### Recuadro A.22. El sistema de alta dirección en Chile

En 2003, el gobierno chileno, contando con el acuerdo de todos los actores políticos (partidos políticos de oposición, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil), creó el Sistema de Alta Dirección Pública (ADP), un sistema central de la alta dirección pública. El objetivo de la ADP fue establecer una alta dirección profesional. Tras la reforma, hay tres grupos claramente diferenciados:

- Los más altos cargos, que son ocupados mediante nombramiento directo por parte del gobierno (1,000 de los 2,000,000 de cargos del gobierno central)
- La ADP, cuyo reclutamiento se basa en concursos públicos (1,000 cargos en el gobierno central). Hay dos niveles dentro de la ADP: aproximadamente el 1% está en el primer nivel jerárquico (jefes de servicio, directores generales), y el resto en el segundo nivel jerárquico (directores regionales, jefes de división)
- Cargos de mandos medios (2,000 cargos en el gobierno central) en el tercer nivel jerárquico, que forman parte del servicio civil de carrera

El sistema ADP ha sido implementado gradualmente mediante el reclutamiento por concurso abierto, conforme un cargo queda vacante y ampliándolo a grupos adicionales con el transcurso del tiempo. Por ejemplo, se ha ampliado para incluir 3,600 Directores de Educación Municipal y 2,800 nuevos altos cargos en los municipios.

Los rasgos característicos de la ADP son:

- Selección por concurso basada en méritos profesionales
- Perfil basado en competencias que son evaluadas por consultores expertos
- Período fijo de tres años, renovable por dos períodos subsiguientes
- Derecho a pago de cesantías
- Evaluación bajo acuerdos de desempeño de gestión
- Pueden ser cesados por el Presidente por mal desempeño o por pérdida de confianza.

La mayor parte del proceso de selección para la ADP se contrata externamente con agencias de reclutamiento especializadas. La Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) es responsable de la administración de la ADP. Sin embargo, el Consejo de Alta Dirección Pública está a cargo de garantizar la transparencia, confidencialidad y ausencia de discriminación del proceso de selección. Lo preside el director de la DNSC y tiene cuatro miembros propuestos por el Presidente de Chile y aprobados por el Senado. El proceso de selección, cuya duración es de alrededor de cuatro meses, comienza con la publicación de la vacante en los medios. Una empresa especializada encargada por el Consejo, analiza las hojas de vida de los diferentes candidatos, y prepara una lista de candidatos preseleccionados para el Consejo o para un comité de selección (bajo la supervisión del Consejo). La competencia profesional, la integridad y la probidad son algunos de los criterios usados en el proceso de selección. Posteriormente, el Consejo o el comité seleccionan a los mejores candidatos para entrevista y prepara una lista final para la autoridad competente para el nombramiento definitivo.

El sistema de ADP se basó en experiencias internacionales. En particular, las experiencias de países de la OCDE tales como Australia y Nueva Zelanda influenciaron fuertemente el modelo chileno. El sistema es considerado uno de los principales logros en la modernización de la gerencia pública de Chile. Un efecto ha sido la disminución de los nombramientos políticos en el gobierno central; estos representan actualmente tan solo el 0.5% del total de la fuerza laboral pública. También se argumenta que la presencia de mujeres en altos cargos se ha incrementado bajo el sistema; ellas ocupan el 32% de los cargos, en comparación con el 15% en el sector privado chileno.

*Fuentes:* Weber, A. (2012), *Alta Dirección Pública*, Presentación hecha en el seminario Fortaleciendo la Capacidad del Empleo Público Colombiano, Bogotá, 27 de julio de 2012.

### Recuadro A.23. Sistema de alta dirección en los Estados Unidos

El sistema de alta dirección de los Estados Unidos está altamente institucionalizado, pero también tiene un involucramiento político más abierto. Sus esquemas se caracterizan por el control presidencial sobre las funciones ejecutivas, combinado con un monitoreo activo por parte del Senado. El número de nombramientos políticos es relativamente grande, pero unos rasgos especiales ayudan a mantener un equilibrio adecuado entre la sensibilidad política y la competencia neutral.

Después de cada elección presidencial, el Congreso publica una lista de cargos en el poder legislativo y ejecutivo del gobierno federal, que pueden ser objeto de nombramiento no competitivo. Los más altos cargos nombrados políticamente requieren del acuerdo por parte del Senado para el nombramiento. Los méritos de dichos candidatos son, por lo tanto, sometidos normalmente a un cuidadoso escrutinio, incluso si no hay competencia formal. Entre los cargos que requieren el consentimiento del Senado están los secretarios (ministros) de las 15 agencias del Gabinete, los subsecretarios, vicesecretarios y secretarios adjuntos, y los directores jurídicos de esas agencias, ciertos cargos en las agencias independientes no reguladoras del poder ejecutivo, y en las agencias reguladoras.

El Servicio Ejecutivo Sénior (*Senior Executive Service-SES*) es un sistema de personal que cubre los cargos de más alto nivel de políticas, supervisión y gerencia en la mayoría de agencias federales. El SES incluye la mayoría de los cargos del servicio civil por encima de cierto grado. Actualmente, 8,238 cargos del SES son autorizados por la Oficina de Gestión de Personal (*Office of Personnel Management-OPM*). Alrededor de la mitad de los cargos del SES están reservados para servidores públicos. El principal motivo es una creencia según la cual, la necesidad de garantizar la imparcialidad requiere de empleados de carrera. Los restantes cargos del SES pueden ser ocupados por nombramiento de funcionarios de carrera o de personal que no sea de carrera.

Los nombramientos de carrera se hacen a través de un proceso competitivo, que incluye la publicación de anuncios, la calificación y clasificación de los candidatos elegibles, la aprobación por parte de la agencia de las cualificaciones profesionales del candidato seleccionado, y una revisión y aprobación adicional de las cualificaciones ejecutivas / gerenciales del candidato propuesto por parte de la Junta de Revisión de Cualificaciones del SES. Un nominado de carrera tiene un período de prueba de un año. A cuya terminación, el nominado adquiere derechos de permanencia, y únicamente puede ser retirado del SES con justa causa o por mal desempeño.

Los nombrados de carrera tienen reglas especiales para protegerlos contra el clientelismo indebido. No se pueden hacer evaluaciones de desempeño a un funcionario de carrera nombrado, dentro de los 120 días siguientes al inicio de una nueva Administración. Un funcionario de carrera no puede ser reasignado involuntariamente, dentro de los 120 días siguientes al nombramiento de un nuevo jefe de la agencia, y no puede ser trasladado involuntariamente a otra agencia.

*Fuente:* Oficina de Gestión de Personal de los Estados Unidos (*United States Office of Personnel Management*) (2002), *A White Paper. A Fresh Start for Federal Pay: The Case for Modernization*, Washington, DC, <http://archive.opm.gov/strategiccomp/whtpaper.pdf>.

de libre nombramiento constituyen una gran parte de la administración pública nacional. Para los cargos de gerencia pública, el sistema de nombramientos por períodos fijos usados en la ADP chilena puede ser un modelo para Colombia. Un sistema de nombramientos por períodos fijos también es usado en varios otros países de la OCDE, como una manera de equilibrar la flexibilidad con la neutralidad política de los cargos directivos. También es necesario contar con mecanismos para cesar a los altos directivos que han demostrado no ser aptos para el servicio.



Tabla A.9. Ejemplos de nombramientos por períodos fijos en países seleccionados de la OCDE

Bélgica	Los gerentes reciben un mandato temporal de seis años, otorgado o bien por el ministro o por el presidente del departamento. Únicamente el Presidente de la Cancillería y Servicios de Soporte recibe un mandato que vence automáticamente al final de la legislatura.
Finlandia	Un proyecto de ley estipula que, si bien los cargos de alta gerencia en la administración del gobierno central serán permanentes, aplicarán nombramientos por períodos fijos de cinco años con respecto a tareas gerenciales individuales.
Italia	Los gerentes (gerentes de primer y segundo nivel) tienen un contrato a término fijo. Al final del contrato, el gerente puede ser nombrado en otro cargo, también en una administración diferente.
Holanda	La reforma de julio de 2000 del estatuto general de los servidores públicos, cambió todo el perfil del Servicio Civil Directivo ( <i>Senior Civil Service</i> - SCS), entre otros aspectos se reforzó la diferenciación entre el Grupo de Alta Dirección y otros miembros del SCS. Si bien todos los miembros reciben un nombramiento permanente, la asignación a una función en particular es por un período fijo; los miembros del Grupo de Alta Dirección son nombrados por el Gabinete para períodos de cinco años, con la posibilidad de prolongar este período dos veces por una duración de un año cada vez, después de los cuales deben ser trasladados. El servicio general del gobierno nombra otros miembros del SCS a cargos por períodos de tres a siete años sin traslado obligatorio.
Nueva Zelanda	Los Ejecutivos en Jefe ( <i>Chief Executives</i> - CE) de los ministerios son nombrados por el Comisionado de Servicios del Estado ( <i>State Services Commissioner</i> ), a menudo con ayuda de consultores externos de reclutamiento, tras la publicación de las vacantes. Los CE reciben un contrato de cinco años o menos, renovable hasta un máximo de ocho años. La carrera de los ejecutivos en jefe no está garantizada cuando dejan sus cargos, o cuando su contrato no es renovado o se da por terminado.
Noruega	Los miembros del SCS están empleados por contrato, y algunos bajo contratos a término fijo.
Reino Unido	Los directores de agencias son reclutados para un período fijo de cinco años.

Fuente: OCDE (2008b), *The State of the Public Service*, OECD Publishing, París.

### *Un sistema para seleccionar personal, gestionar y evaluar el desempeño de la alta dirección*

Sean cuales sean los esquemas institucionales que el gobierno de Colombia decida adoptar, la creación de un grupo más cohesionado y profesional de alta gerencia, permitiría una inversión más estructurada y planeada para el desarrollo de las competencias y valores de liderazgo y de gestión necesarias para sacar adelante las reformas de gobernanza pública. Un primer paso sería decidir cuál debe ser el grupo de altos gerentes profesionales. Esto normalmente sería definido por el nivel de responsabilidad directiva, e idealmente debe incluir tanto el nivel nacional como los niveles territoriales. Se debe contemplar separar la administración del grupo de alta dirección de los esquemas aplicables a los mandos medios, como se hace en muchos países de la OCDE, de manera que se puedan desarrollar esquemas diferenciados para los altos gerentes en términos de su reclutamiento, competencias, desempeño y remuneración. La incorporación de mandos medios al servicio público de carrera, como se hizo en Chile, fortalecería el servicio de carrera y contribuiría a la creación de una estructura de carrera, con oportunidades para que los servidores públicos de carrera compitan en concursos para cargos de gerencia media. También daría una mayor continuidad en los mandos medios. Sin embargo, las rigideces que afectan actualmente al reclutamiento y a la administración del servicio público de carrera no deben ser importadas a las filas de la gerencia media. Sería necesario secuenciar las reformas cuidadosamente para evitar esto.

Tomando como punto de partida las reformas ya implementadas, se podría fortalecer el mérito con respecto a los nombramientos de cargos de gerencia pública, el gobierno de Colombia podría fomentar la competencia en dichos nombramientos, publicitando dichos puestos. Esto sería compatible con el mantenimiento de los actuales métodos de selección que involucran al DAFP o a las agencias profesionales externas de selección de personal.

Es deseable tener un procedimiento de reclutamiento más estandarizado, que podría estar de manera continuada sujeto a la vigilancia y al control central, pero en el caso de los nombramientos de mandos medios, la implementación podría dejarse a cargo de la organización empleadora, como funciona actualmente.

Para decidir cuál sea el mejor enfoque, el gobierno de Colombia podría mirar los modelos usados en varios países de la OCDE. Un posible enfoque, que tendría la ventaja de incorporar algunos elementos del sistema actual de Colombia, podría basarse en el sistema chileno, donde la Dirección Nacional del Servicio Civil es responsable de la administración de la Alta Dirección Pública (ADP), mientras que un consejo de la alta dirección pública está a cargo del proceso de selección, abierto a la competencia pública.

#### Recuadro A.24. Reclutamiento de altos gerentes en Chile

La Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) es responsable de la administración de la ADP. Sin embargo, el Consejo de Alta Dirección Pública está a cargo de garantizar la transparencia, confidencialidad y ausencia de discriminación en el proceso de selección. Es presidido por el director de la DNSC y tiene cuatro miembros propuestos por el Presidente de Chile y aprobados por el Senado. El proceso de selección, que dura alrededor de cuatro meses, comienza con la publicación de la vacante en los medios. Una empresa especializada encargada por el Consejo analiza las hojas de vida de los diferentes candidatos, y prepara una lista de candidatos preseleccionados para el Consejo o para un comité de selección bajo la supervisión del Consejo. La competencia profesional y la integridad son algunos de los criterios usados en el proceso de selección. Posteriormente, el Consejo o el comité seleccionan a los mejores candidatos para entrevista y elabora una lista final para la autoridad competente para el nombramiento definitivo.

El sistema de la ADP se basó en experiencias internacionales. En particular, las experiencias de países miembros de la OCDE tales como Australia y Nueva Zelanda influenciaron fuertemente el modelo chileno. El sistema es considerado uno de los principales logros en la modernización de la gerencia pública de Chile. Un efecto ha sido la disminución en el número de nombramientos políticos en el gobierno central.

*Fuente:* Costa R. and M. Waissbluth (2007), *Tres Años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y Perspectivas*, Documento presentado para discusión en el Consorcio Libertad y Desarrollo, Santiago de Chile.

El sistema irlandés al que se hizo referencia antes en la sección sobre reclutamiento, también puede ofrecer algunos elementos útiles a considerar. En este caso, los dos niveles superiores de los cargos directivos son gestionados por un Comité de Nombramientos del Nivel Superior, el cual incluye tanto altos servidores públicos como ejecutivos del sector privado, mientras el reclutamiento para otros cargos directivos es llevado a cabo a través del proceso normal de reclutamiento para el servicio público que involucra a departamentos y agencias, el Servicio de Nombramientos Públicos y la vigilancia de la Comisión para Nombramientos del Servicio Público.

En el Reino Unido, el proceso de reclutamiento de los altos servidores públicos, incluida la decisión de abrir o no el proceso selectivo a la competencia de fuera del servicio civil, difiere de acuerdo con el nivel de jerarquía en el servicio civil, donde los Comisionados del Servicio Civil juegan un papel importante. Para la mayoría de los cargos, los departamentos y agencias están en libertad de realizar concursos abiertos sin participación directa de los Comisionados del Servicio Civil. Sin embargo, están sometidos a los principios de reclutamiento de los Comisionados del Servicio Civil y el proceso de selección está sujeto a un régimen de auditoría

que ejecutan los Comisionados anualmente. Los Comisionados del Servicio Civil están directamente involucrados cuando el reclutamiento para cargos de los tres niveles superiores (un total de alrededor de 600 cargos) se hace mediante concurso abierto. Los departamentos del gobierno deciden si utilizan el concurso abierto o no para los cargos del tercer nivel e inferiores. En el primer y segundo nivel de Secretario Permanente (los 200 cargos), la decisión de abrir o no el proceso de selección a la competencia es tomada por el Comité de Alta Dirección (*Senior Leadership Committee*) del servicio civil, del cual es miembro el Primer Comisionado del Servicio Civil (*First Civil Service Commissioner*). La decisión del Comité se guía por un protocolo, que estipula que los nombramientos generalmente estarán abiertos a concurso, a no ser que exista un caso excepcional de necesidad inmediata del negocio o que un movimiento lateral sea deseable, o a no ser que los requisitos del negocio sean tales que haya pocas posibilidades de reclutar a alguien proveniente de fuera del servicio civil (Comité Selecto de la Administración Pública de la Cámara de los Comunes [*House of Commons Public Administration Select Committee*], 2010).

Para mejorar la efectividad de la gestión por desempeño y crear la cultura de desempeño en el sector público, será crítico el establecimiento de una fuerte cultura de gestión por desempeño dentro del grupo de alta dirección. La base para lo anterior ya existe, dado que los gerentes son sometidos a evaluación de desempeño. El sistema de acuerdos de gestión usados para evaluar a los gerentes públicos, provee una buena base sobre la cual desarrollar la gestión por desempeño organizacional, y para garantizar que los gerentes sean adecuadamente obligados a rendir cuentas por la gestión y los resultados de la organización o unidad, dependiendo de su nivel jerárquico.

En el nivel ejecutivo, las expectativas de desempeño deben ser proporcionales al nivel de responsabilidad y a la dificultad de los problemas que necesitan ser atendidos. El modelo de mejores prácticas ampliamente aceptado para evaluar el desempeño, es denominado a veces “el qué y el cómo”, donde “el qué” son una serie de metas de desempeño y “el cómo” es un perfil de las competencias asociadas con el adecuado desempeño del trabajo. El modelo es particularmente relevante en el nivel ejecutivo, debido a la importancia de la rendición de cuentas de los ejecutivos y al profundamente arraigado uso de la fijación de metas en la planeación de desempeño (OCDE, 2012b). Gobiernos de todo el mundo han hecho cuantiosas inversiones en el desarrollo de sistemas y prácticas para respaldar la fijación de metas. La definición de las metas de desempeño individual es una parte esencial para la rendición de cuentas de ejecutivos y gerentes. En el nivel ejecutivo, todos deben entender plenamente la estrategia de la organización, sus metas a corto y a largo plazo, y cómo se espera que contribuyan al logro de esas metas. Deben tener capacidad de especificar qué planean lograr, y sus metas para el año (OCDE, 2012b).

La Oficina de Gabinete del Reino Unido (*U.K. Cabinet Office*) está en proceso de modificar el programa de remuneración y desempeño de su Servicio Civil Directivo (*Senior Civil Service-SCS*) (ver Recuadro A.25) y esto puede sugerir algunos elementos útiles para revisar la efectividad de los esquemas actuales en Colombia. El uso de metas es el eje del nuevo enfoque de la gestión por desempeño. Se espera que cada ejecutivo incluya metas SMART (Específicas, Medibles, Alcanzables, Relevantes y Limitadas en el Tiempo, por sus siglas en inglés [*Specific, Measurable, Attainable, Relevant and Time-limited*]) en tres áreas: Ejecución del negocio, Finanzas / Eficiencia, y Personas / Capacidad. Si un ejecutivo no cumple la meta de Finanzas / Eficiencia, él o ella no puede ser calificado/a en el nivel más alto.

Las metas de desempeño creíbles son claves para la evaluación del desempeño de los ejecutivos y gerentes. También son básicas para la rendición de cuentas de los individuos. Las metas también son esenciales para la gestión del desempeño organizacional, dado que dan las bases para evaluar el progreso. La capacitación en la definición de metas debe empezar mucho

antes de que un individuo sea ascendido a un alto cargo directivo. Una práctica que hará que los ejecutivos y gerentes estén más concienciados, es hacer al inicio del año que todas las metas sean revisadas y valoradas por individuos de más alto nivel. Los ejecutivos y gerentes deben tener capacidad para enunciar específicamente, lo que planean lograr para contribuir al éxito de su organización. También deben ser capaces de definir lo que para ellos sería un desempeño sobresaliente, así como lo que sería un mal desempeño (OCDE, 2012b).

#### Recuadro A.25. La estrategia laboral y de recompensas del servicio civil directivo en el Reino Unido

En noviembre de 2008, Sir David Normington emitió un informe al Secretario del Gabinete del Reino Unido sobre la futura estrategia laboral y de recompensas para el Servicio Civil Directivo (*Senior Civil Service-SCS*). El informe fue encargado para abordar, entre otros asuntos, un sistema de remuneración del SCS que había sido desarrollado por fragmentos, con claridad insuficiente con respecto al vínculo entre el desempeño y la recompensa, con poco rigor en cuanto a la prima del mercado, y con un sistema débil de evaluación del trabajo. Además, resultados de encuestas en el SCS había reflejado que tan solo el 33% del personal estaba satisfecho con la gestión por desempeño, y tan solo el 19% consideraban que se le daba una gestión efectiva al mal desempeño.

La Revisión Normington encontró varios problemas en los sistemas de recompensas existentes, incluyendo: falta de claridad sobre qué recompensa el sistema; el vínculo relativamente débil entre la carga del trabajo y la remuneración; y la tendencia del personal del SCS a ser mejor remunerado como resultado de la manera en la que fue reclutado, en lugar de por lo que se les paga. La revisión reconoció opiniones contrarias con respecto a la remuneración variable, pero las atribuyó a su implementación y no al principio subyacente. Recomendó un mayor uso de la remuneración variable, pero no de bonificaciones, vinculada al desempeño en el corto y en el largo plazo tanto a nivel individual como colectivo.

Después de la Revisión Normington, el Reino Unido introdujo varias políticas nuevas relacionadas con la administración del SCS:

- La remuneración base fue congelada desde abril de 2010. Los reajustes salariales serán del 1% en promedio para los dos años posteriores al final de la congelación actual de las remuneraciones del SCS en abril de 2013.
- Desde 2010-11, la Remuneración No Consolidada Relacionada con Desempeño (*Non-consolidated Performance Related Pay*) (bonificaciones) para el SCS se ha reducido del 65% al 25% del personal con mejor desempeño, y los pagos individuales tienen un tope.
- El Secretario en Jefe del Tesoro (*Chief Secretary to the Treasury*) aprueba los niveles de remuneración superiores a 142,500 libras esterlinas (el salario del Primer Ministro). También se requiere aprobación para todos los pagos de bonificaciones de cantidad superior o igual a 50,000 libras esterlinas.
- Se está trabajando en el desarrollo de un nuevo paquete de reforma de la remuneración y el desempeño para ser presentado por el gobierno al Órgano de Revisión de Salarios de las Directivas (*Senior Salaries Review Body*) en el otoño de 2012, y se espera que sea introducido en abril de 2013.
- Los pagos relacionados con desempeño para el SCS están ahora sustentados por un nuevo sistema de valoración más centrado en la gestión financiera y en la evaluación del personal directivo.
- Los objetivos de desempeño deben ser SMART (Específicas, Medibles, Alcanzables, Relevantes y Limitadas en el Tiempo, por sus siglas en inglés [*Specific, Measurable, Attainable, Relevant and Time-limited*]). Quienes ocupan los cargos deben enumerar las principales acciones a realizarse, los plazos cuando sea posible, y se deben incluir medidas o metas a ser usadas para evaluar el desempeño.

### Recuadro A.25. La estrategia laboral y de recompensas del servicio civil directivo en el Reino Unido (*continuación*)

- Los altos directivos serán evaluados según el grado en el que demuestren un desempeño excelente en las cuatro competencias del Modelo de Liderazgo del Servicio Civil (*Civil Service Leadership Model*) y en las competencias específicas del cargo.
- Se debe recopilar retroalimentación de 360 grados sobre el funcionario, como parte del proceso de revisión.
- Los funcionarios serán clasificados y asignados a uno de los tres grupos de desempeño en relación con sus análogos, de la siguiente manera: Superior (*Top*) – 25%; Buen Desempeño (*Achieving*) – 65%; Bajo (*Low*) – 10%
- Se han expedido nuevas directrices a los departamentos, para mejorar la administración de quienes muestran bajo desempeño. Esto cambia el énfasis de atender desmejoras en el desempeño hacia prácticas cotidianas de gestión del desempeño.

*Fuente:* Gobierno del Reino Unido (2008), “Estrategia Laboral y de Recompensas del Servicio Civil Directivo: Informe del Grupo Directivo al Secretario del Gabinete” (“*Senior Civil Service Workforce and Reward Strategy: Report of the Steering Group to the Cabinet Secretary*”).

Dada la importancia de la gestión de personal para elevar los niveles de desempeño, la iniciativa del Reino Unido en este frente puede ser de interés para Colombia. El Reino Unido ha introducido un nuevo factor para motivar a los ejecutivos a centrarse en la gestión del personal. Cada ejecutivo debe dar un resumen de las calificaciones del compromiso del personal que lideran. En vista de las investigaciones que confirman el impacto del compromiso sobre el desempeño, se considera pertinente hacer seguimiento al nivel de compromiso. Tendría sentido vincular las recompensas financieras parcialmente a las calificaciones, y particularmente a los “puntajes mejorados” (lo que presumiblemente está correlacionado con el mejor desempeño) (OCDE, 2012b).

#### *Colombia podría centrarse en codificar las competencias y la remuneración para los altos directivos y gerentes*

De manera creciente, los países miembros de la OCDE usan la gestión de competencias para identificar sistemáticamente las capacidades de los altos gerentes, para definir estándares consistentes, y para reforzar los valores deseados del servicio público. Típicamente, el perfil requerido incluye capacidades de liderazgo, habilidades gerenciales, la capacidad para lograr resultados y la integridad personal. Las competencias son usadas comúnmente en el reclutamiento y la selección, en la planeación de la sucesión, en la identificación de futuros líderes potenciales entre los mandos medios, en la gestión por desempeño, en la capacitación y en el desarrollo de liderazgo. Un ejemplo es el marco de competencias para altos gerentes de Corea del Sur. Colombia podría contemplar la adopción de un enfoque similar, usando un perfil de competencias para los altos gerentes con el fin de desarrollar un enfoque consistente con respecto a su reclutamiento, capacitación y desarrollo.

Se podrían revisar los esquemas de remuneración de los altos directivos en el servicio público de Colombia, para garantizar que sean lo suficientemente competitivos a fin de atraer personas altamente capacitadas, y al mismo tiempo generando eficiencia. Los países de la OCDE a menudo tienen unos programas salariales especiales para los altos directivos, que tienen en cuenta la complejidad y el nivel de responsabilidad de sus cargos. La preocupación clave al estudiar los niveles de remuneración debe ser la capacidad del gobierno para reclutar y retener individuos bien calificados para los cargos ejecutivos. Las recompensas para los altos directivos



### Recuadro A.26. Corea del Sur: evaluación de competencias para altos servidores públicos

En 2006, el gobierno de Corea del Sur introdujo un marco de evaluación de competencias para el Servicio Civil Directivo (*Senior Civil Service*). Este marco ha sido usado para nombrar altos funcionarios independientemente de su antigüedad. Con base en la operación exitosa entre altos funcionarios, el marco de evaluación de competencias fue ampliado a los funcionarios de nivel de división-director en la segunda mitad de 2010. La evaluación de competencias ha mejorado la fiabilidad y la justicia de la gestión de recursos humanos. Además, con los resultados de la evaluación de competencias reflejados en la capacitación, la competitividad global del gobierno se ha mejorado.

Las competencias sujetas a evaluación incluyen toma de decisiones estratégicas y compromiso con el cambio, referente a los funcionarios gubernamentales de alto rango, junto con las habilidades requeridas para una efectiva administración de la organización y una ejecución eficiente de las políticas. La evaluación se centra en las competencias laborales requeridas para dirigir una organización. Las competencias se organizan en torno a tres áreas principales, como se muestra a continuación:

#### Modelo de competencias para el Servicio Civil Directivo

Grupo de competencias	Nombre de la competencia	Definición
Pensamiento	Reconocimiento de problemas	Detectar problemas de manera oportuna a través del análisis de información, y encontrar las causas de raíz analizando diversos factores relacionados con los problemas
	Pensamiento estratégico	Fijar visión y objetivos a largo plazo, y decidir cómo lograrlos priorizando varias opciones para trabajar en ellas
Trabajo	Orientación hacia el desempeño	Buscar diversas maneras de maximizar el desempeño de un determinado trabajo, y procurar la efectividad y la eficiencia en el proceso de lograr las metas
	Administración del cambio	Entender la dirección y las tendencias de los cambios ambientales, y asegurarse que los individuos y organizaciones se ajusten y respondan a ellos adecuadamente
Desarrollo de relaciones	Comunicación	Captar el significado exacto oyendo las opiniones de los demás, y dar la opinión propia de una manera clara y efectiva
	Satisfacción del cliente	Considerar a las contrapartes relacionadas con el trabajo como clientes, y hacer esfuerzos para entender sus necesidades y satisfacerlas
	Consolidación de ajustes	Identificar intereses en conflicto y tensiones entre partes interesadas, y encontrar soluciones razonables y equilibradas

#### Modelo de competencias para funcionarios de nivel de división-director

Grupo de competencias	Nombre de la competencia	Definición
Pensamiento	Planeación de políticas	Identificar temas actuales a través de análisis multifacéticos, revisar la factibilidad de las políticas a ser desarrolladas, y proponer alternativa óptima
Trabajo	Gestión por desempeño	Fijar metas de desempeño en línea con la misión y la estrategia de la organización, y revisar / administrar los procedimientos de trabajo para lograr las metas
	Administración de la organización	Hacer planes de acción para lograr las metas, conseguir los recursos necesarios, y asignar / sistematizar el trabajo, teniendo en cuenta a toda la organización y las relaciones entre departamentos
Desarrollo de relaciones	Comunicación	Captar el significado exacto oyendo las opiniones de los demás, y dar la opinión propia de una manera clara y efectiva
	Coordinación / integración	Atender los conflictos entre diversas partes interesadas y establecer / mantener relaciones de trabajo cooperativas para lograr objetivos comunes
	Motivación	Alentar y apoyar a los subordinados para desempeñar deberes voluntaria y activamente como miembros de la misma organización

*Fuente:* Ministerio de la Administración Pública y la Seguridad (n.d.), *Competency evaluation selects top talents to lead the country into a bright future*, República de Corea, Seúl.

en los países miembros de la OCDE, comúnmente incluyen tanto incrementos salariales permanentes como bonificaciones. Tres países, Canadá, Irlanda y Noruega, usan Remuneración Relacionada con el Desempeño (PRP por sus siglas en inglés) únicamente para el personal directivo, y en doce países, incluyendo a la República Checa, Francia, Hungría y Corea del Sur, la parte del personal directivo cuya remuneración está relacionada con el desempeño es mayor que la de la remuneración del resto del personal. Solo seis países no tienen una política de remuneración relacionada con el desempeño para los ejecutivos (OCDE, 2012b). Sin embargo, el uso de la PRP debe estar anclado en un sistema riguroso de gestión por desempeño.

La remuneración de los ejecutivos en el gobierno es un asunto político sensible. Las limitaciones políticas probablemente explican las amplias disparidades en la remuneración de los ejecutivos entre los países de la OCDE. Virtualmente en todos los países, los salarios del gobierno en los más altos niveles ejecutivos son tan solo de un 20 a 30% de la remuneración de cargos en el sector privado con responsabilidades similares, según el Hay Group (OCDE, 2012b). Un posible enfoque para ayudar a planear y justificar los niveles de remuneración de los altos directivos del gobierno, es la creación de juntas públicas de revisión para que jueguen un papel similar al de una junta directiva corporativa. En el Reino Unido, el Órgano de Revisión de Salarios de la Alta Dirección (*Review Body on Senior Salaries-SSRB*) es un ejemplo. El Órgano de Revisión provee asesoría independiente al Primer Ministro, al Lord Canciller (Ministro de Justicia) y al Secretario de Estado de Defensa sobre la remuneración de los funcionarios de cargos judiciales, los altos servidores públicos y los altos oficiales de las fuerzas armadas. Canadá tiene un grupo similar, el Comité Asesor sobre Retención y Remuneración de Niveles Directivos (*Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation*). (OCDE, 2012b)

#### *Colombia podría centrarse en formas de desarrollar líderes y gerentes, y generar cohesión*

Sería una fortaleza contar con un grupo de altos directivos más cohesionado, con valores y objetivos compartidos para liderar las reformas de gobernanza pública que están siendo emprendidas por el gobierno de Colombia. Dicha cohesión podría llevarse a cabo de varias maneras. Es importante un proceso de inducción común, al igual que las oportunidades para que los altos directivos se reúnan regularmente en capacitaciones, seminarios y diversas reuniones colectivas. También promovería la cohesión hacer que la implicación de los gerentes sea uno de los valores que orientan su selección, renovación en el cargo y ascenso. Alentar la movilidad interdepartamental para los altos gerentes, es otra forma de fomentar un entorno más corporativo y desarrollar nuevas competencias. La movilidad es un elemento clave para administrar altos directivos en varios países de la OCDE. Si bien la movilidad generalmente es voluntaria, se considera que es una parte necesaria del desarrollo de los gerentes y a menudo se alienta, haciendo que la experiencia diversificada en diferentes partes del servicio público sea un factor en la selección de gerentes para cargos directivos.

Los países de la OCDE invierten cuantiosamente en el desarrollo de gerentes del servicio público. El desarrollo es un proceso multifacético y continuo, incluso en los más altos niveles. El servicio público canadiense y el servicio civil británico ofrecen ejemplos claros de administración efectiva de los altos servidores públicos como un grupo, a través de estrategias de capacitación y liderazgo. El servicio público canadiense tiene un sistema integral de desarrollo de liderazgo y de directivos basado en competencias (Recuadro A.27).

En Gran Bretaña, el Grupo de Capacidad del Servicio Civil (*Civil Service Capability Group*) de la Oficina del Gabinete es responsable por el desarrollo corporativo de directivos líderes, algo que es considerado crítico para el éxito del servicio civil. Un rasgo destacable de este enfoque es cómo el órgano central de GRH, la Oficina del Gabinete, trabaja muy de cerca con la Escuela Nacional de Gobierno (*National School of Government*) (Recuadro A.28).

### Recuadro A.27. Rasgos claves del sistema de desarrollo de directivos en el Servicio Público de Canadá

El desarrollo de directivos está organizado en torno una “Hoja de Ruta” de Aprendizaje para los directivos, basada en competencias de liderazgo claves. Los gerentes son responsables de sus planes personales de aprendizaje.

La capacitación requerida para los gerentes incluye:

- Orientación al servicio público para nuevos reclutados
- Los gerentes recién nombrados son capacitados en las políticas y en la rendición de cuentas relacionadas con su papel (aspectos esenciales de recursos humanos, finanzas, contratación, gestión de la información y campos relacionados)
- Habilidades gerenciales básicas: habilidades y técnicas prácticas para ayudar a los gerentes con sus tareas y responsabilidades gerenciales cotidianas
- Se ofrece a los gerentes un menú de otros cursos y actividades de liderazgo y desarrollo gerencial
- El desarrollo es organizado por la Escuela de Servicio Público de Canadá (*Canada School of Public Service*)

Fuente: Información suministrada por la Escuela de Servicio Público de Canadá, [www.cspc-efpc.gc.ca](http://www.cspc-efpc.gc.ca).

### Recuadro A.28. La estrategia de liderazgo en el servicio civil británico

El desarrollo de líderes es de importancia clave para el éxito del Servicio Civil Británico (*British Civil Service*). Hay tres tipos de líderes dentro del servicio civil, y cada uno juega un papel vital:

- líderes individuales y de equipo, quienes garantizan que todo servidor público cumpla sus objetivos, y quienes administran las alianzas con otras instituciones;
- líderes colectivos, en una organización o en un departamento, quienes fijan el rumbo e impulsan el cambio; y
- líderes corporativos, en todo el servicio civil, cuya visión es más amplia, ayudando a desarrollar las capacidades y a lidiar de manera exitosa con los desafíos, a los que se enfrenta el servicio civil y el país.

La estrategia de liderazgo busca: *i*) crear un servicio civil efectivo y moderno que preste servicios de talla mundial, y sea reconocido en el Reino Unido y en el exterior como una fuente de asesoría experta en políticas; *ii*) prepararse para el futuro, manteniendo al mismo tiempo la continuidad; y *iii*) entender de qué manera es necesario cambiar, y quién puede liderar el camino.

El marco de liderazgo define lo que se espera de los directivos líderes en términos de dar resultados de negocios, desarrollar capacidades y fijar el rumbo. También destaca lo que pueden hacer los individuos para mejorar sus habilidades de liderazgo. El liderazgo debe estar apuntalado por las cuatro P (por sus siglas en inglés):

- Ritmo (*Pace*): dar respuestas rápidas a los problemas y entregar las soluciones correctas para el más largo plazo.
- Pasión (*Passion*): ser apasionados en lo que se refiere a la prestación de servicios públicos de alta calidad para todos.
- Orgullo (*Pride*): enorgullecerse de lo que se debe hacer y garantizar que el país se sienta orgulloso de su Servicio Civil.
- Profesionalismo (*Professionalism*): en la manera que se formulan las políticas y se prestan los servicios.

#### Recuadro A.28. La estrategia de liderazgo en el servicio civil británico (continuación)

El Grupo de Capacidad del Servicio Civil (*Civil Service Capability Group-CSCG*) de la Oficina del Gabinete es el responsable del desarrollo corporativo de:

- Secretarios Permanentes
- Directores Generales
- Directores
- Miembros del Esquema de Desarrollo de Alto Potencial (*High Potential Development Scheme*).

El CSCG trabaja con la Escuela Nacional de Gobierno (*National School of Government-NSG*) para ofrecer un conjunto de programas para el Servicio Civil Directivo (*Senior Civil Service-SCS*), que se focaliza en las habilidades básicas necesarias para respaldar la ejecución, desarrollar capacidades, impulsar el cambio y mejorar el liderazgo. Estos programas preparan personas para los trabajos más exigentes del Servicio.

Fuente: [www.civilservice.gov.uk](http://www.civilservice.gov.uk), visitado en septiembre de 2012.

En términos de desarrollo de liderazgo y capacidad gerencial, sería aconsejable que el gobierno de Colombia implementara un programa de desarrollo gerencial más estructurado. Sin embargo, dicha inversión puede realizarse en el contexto del establecimiento de un grupo de altos directivos, en lugar de en un momento en el que los directivos siguen estando sujetos al cese discrecional de sus nombramientos. La experiencia de los países miembros de la OCDE apunta a la importancia de tener unas competencias de gestión y liderazgo bien definidas para los altos servidores públicos. Esta podría ser un área en la cual concentrarse más inmediatamente, dado que apoyaría el reclutamiento y proporcionaría las bases sobre las cuales diseñar la capacitación y el desarrollo de los gerentes. Hay espacio para la colaboración entre el DAFP y la ESAP en el diseño de programas de liderazgo y de capacitación, y en el desarrollo de los altos directivos.

En caso de que Colombia decida crear un grupo de altos directivos más cohesionado e identificable, una pregunta clave sería, dónde ubicar la responsabilidad de la administración del grupo. En los anteriores ejemplos, es evidente que el órgano central de GRH generalmente juega un papel clave y que, en vista del involucramiento actual del DAFP en el reclutamiento de los gerentes, parece lógico que sea el DAFP quien debe asumir un papel activo, en relación con los cambios que se introduzcan en los métodos de reclutamiento, la gestión por desempeño, los esquemas de remuneración y las competencias. El DAFP parece estar bien posicionado para asumir esas responsabilidades. Sin embargo, los ejemplos dados también sugieren que algún tipo de consejo o comité de alto nivel puede ser constituido, para jugar un papel en el reclutamiento y en los nombramientos en los más altos niveles.

Se podría analizar el papel de la CNSC. La CNSC podría asumir un papel más centrado en la vigilancia estratégica, garantizando que los valores, estándares y procedimientos adecuados del servicio civil sean tenidos en cuenta en el reclutamiento de los altos directivos. Esto sería similar al papel que juegan las comisiones del servicio público en varios países de la OCDE. Un papel clave que puede asumir la CNSC sería el de auditar el reclutamiento. Por ejemplo, en el Reino Unido, los Comisionados del Servicio Civil realizan auditorías anuales al reclutamiento de directivos. En Irlanda la Comisión de Nombramientos del Servicio Público (*Commission for Public Service Appointments*) también tiene una función de auditoría, al igual que la Comisión del Servicio Público (*Public Service Commission*) del gobierno canadiense.

## Fortalecimiento de la reforma de la GRH en el gobierno de Colombia

Las reformas a la gestión de recursos humanos son un proceso a largo plazo. Para diseñar e implementar reformas de manera exitosa, los gobiernos necesitan tener en cuenta varias condiciones estructurales. La experiencia de países miembros de la OCDE apunta a tres elementos, tratados en esta sección, que tendrán impacto sobre el éxito de las reformas en Colombia:

- Primero, los valores son un elemento central para una reforma exitosa. Las reformas tendrán muchas más probabilidades de tener éxito, si los valores esenciales incorporados en la nueva legislación y en los nuevos instrumentos de GRH son claros y bien recibidos por todas las partes interesadas. Las políticas y prácticas de GRH deben enviar señales consistentes sobre los valores del servicio público. Esto le da significado a las reformas, y ayuda a mantener la confianza en el gobierno.
- Segundo, la implementación de reformas de GRH requiere desarrollar las capacidades de la función de GRH. El departamento central responsable de la GRH necesita contar con los recursos, la autoridad y las capacidades para dirigir la reforma. Las unidades de GRH dentro de las organizaciones del gobierno también necesitan estar adecuadamente equipadas para asumir nuevas responsabilidades.
- Tercero, las estrategias de implementación de las reformas necesitan ser planeadas cuidadosamente. Las reformas a la GRH tienen que ser consistentes con otras reformas del gobierno, especialmente en los campos de presupuesto y de gestión estratégica de la organización. Generar sentido de pertenencia de las reformas por todas las partes involucradas, secuenciar las diferentes fases, entender las interdependencias, proveer un liderazgo y una administración efectiva, administrar el cambio y garantizar mecanismos para sostener la reforma, son todos ellos aspectos cruciales de las estrategias de implementación.

### *Valores básicos del servicio público*

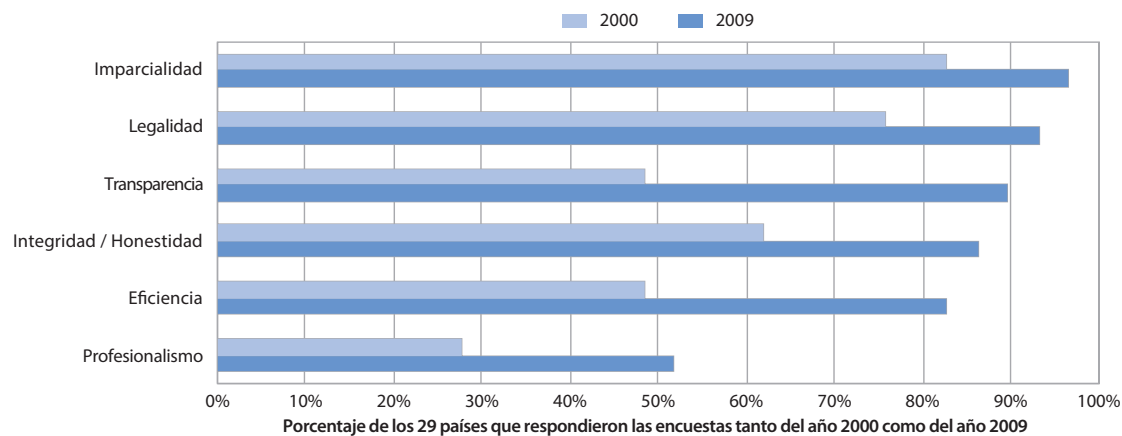
En muchos países miembros de la OCDE, se incluyen entre los valores básicos del servicio público valores tradicionales tales como integridad, imparcialidad, legalidad y mérito, al igual que valores más nuevos tales como eficiencia, eficacia, transparencia, diversidad, implicación de los ciudadanos y orientación hacia el cliente. Si bien las reformas emprendidas en la gobernanza pública han reafirmado los valores básicos existentes e incorporado nuevos valores, también se ha incrementado la conciencia sobre la necesidad de estar atentos a en qué medida dichos valores pueden estar afectados por cambios producidos en la GRH y otras áreas de la gestión del sector público.

A medida que los países de la OCDE han adoptado sistemas más flexibles de empleo y de gestión en aras de mejorar la eficiencia y el desempeño del gobierno, ha demostrado ser esencial reforzar los valores básicos, e implementar sistemas de gestión basados en valores con el fin de aumentar la confianza de los ciudadanos en el gobierno. Los mecanismos de rendición de cuentas de la gestión y de gestión por desempeño y los marcos de ética e integridad son dos instrumentos claves en este campo.

La Constitución de Colombia expresa una serie de valores básicos del servicio público: defensa y promoción de los derechos humanos; protección del interés público; conducta apropiada de los funcionarios públicos; integridad en la gestión fiscal; legalidad de los actos administrativos; mérito como base para el ingreso a y el ascenso en cargos de carrera; libertad frente a las influencias políticas; prohibición del nepotismo. La Constitución contempla una serie de agencias supervisoras responsables de garantizar el cumplimiento de estos valores:



Figura A.11. Valores básicos del servicio público enunciados frecuentemente en países de la OCDE - 2000 y 2009



Fuente: OCDE (2009), *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, París.

la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, así como representaciones municipales y otros organismos oficiales determinados por ley. Otras leyes del servicio público expresan valores adicionales, tales como la igualdad de género, el conflicto de intereses y el desempeño. La Ley 909 de 2004 busca dar base sólida al mérito y reforzar la gestión por desempeño.

Si bien estas disposiciones aportan unos cimientos esenciales para los valores del servicio civil, se pueden hacer más efectivas si son reforzadas en la práctica y ubicadas sólidamente en el centro de reformas de la GRH y de otras reformas de la gobernanza pública. Los valores básicos son todavía frágiles, y problemas tales como la politización de la administración, la corrupción, el nepotismo y la ilegalidad, si bien muy disminuidos en comparación con el pasado, no han desaparecido por completo. Una vigilancia permanente es esencial. La institucionalización de los valores básicos corre el riesgo de verse debilitada por varios rasgos del sistema de servicio público colombiano, comentado anteriormente.

- La ausencia de un sistema totalmente abierto, competitivo y basado en méritos para el nombramiento de los cargos de gestión pública, significa que no hay garantías completas de eliminación del clientelismo, protección de la independencia, neutralidad y continuidad. Esto dará lugar a generar confusión con respecto a los valores básicos, y a debilitar los esfuerzos por inculcar los valores dentro del servicio público de carrera.
- La alta gerencia no actúa como un grupo cohesionado sobre el cual edificar un ethos compartido, dirigido a servir metas del conjunto del gobierno dentro de un marco de valores claro. Debido a que las personas son nombradas según la voluntad de los ministros (o en el caso de gerentes de menor jerarquía por jefes de ministerios y departamentos administrativos), su lealtad muy probablemente tiene a ser hacia el ministro o jefe de la agencia en lugar de hacia la organización y los valores de servicio público. Tampoco existe un sistema de socialización profesional de los valores básicos para los gerentes a través de la capacitación colectiva, las competencias básicas comunes, la gestión por desempeño y la administración como un grupo de los altos directivos.
- Para el servicio público de carrera, la implementación del nuevo sistema de reclutamiento desde 2005, ubica el mérito en el centro como el valor básico. Sin embargo, las dificultades experimentadas en la práctica, hacen esencial encontrar una manera de combinar el reclutamiento basado en méritos, con un proceso que haga

posible reclutar personas con las habilidades adecuadas más fácil y rápidamente. Esta es un área en la que la experiencia en países miembros de la OCDE muestra que la protección fuerte e independiente del mérito puede ser combinada con métodos de reclutamiento eficientes, basados en competencias.

- Si bien la protección de los derechos de permanencia de los servidores públicos de carrera pretende garantizar la independencia, la neutralidad y la continuidad, los valores del servicio civil se ven menoscabados por una débil gestión por desempeño y por la dificultad de cesar del cargo a servidores públicos, incluso en casos de mal desempeño continuado. Se necesitan cambios en esta área para lograr un equilibrio entre la permanencia y los mecanismos efectivos para cesar cuando sea procedente. Se debe prestar atención en que la gestión por desempeño fortalezca otros valores básicos como la transparencia, la legalidad y la integridad.
- Los valores relacionados con la diversidad no parecen estar bien desarrollados en el servicio público, aparte del compromiso con la igualdad de género. La diversidad debe ser articulada como un valor básico, y los métodos para aumentar la diversidad deben formar parte de las reformas en el sistema de reclutamiento.
- Actualmente, ya se disponen de algunos instrumentos para reforzar los valores, tales como legislación post-empleo y el defensor. Otros instrumentos que han demostrado ser efectivos en países de la OCDE, tales como códigos de conducta y de ética y capacitación en conducta y ética no se han desarrollado todavía. Colombia en esta área, podría guiarse por los Principios de Conducta Ética en el Servicio Público de la OCDE (*OECD Principles on Ethical Conduct in the Public Service*) (Recuadro A.29).

La consistencia entre los valores básicos y la gestión de recursos humanos puede ser mejorada, articulando claramente los valores del servicio civil e integrándolos unos con otros y dentro del marco de la GRH del servicio público. El enfoque canadiense podría servir de inspiración para el gobierno de Colombia en este campo. Cinco valores superpuestos apuntalan al servicio público y estos valores están plenamente integrados en la GRH. El Código de Valores y de Ética para el Servicio Público es una política clave para la gestión de los recursos humanos y forma parte de las condiciones de empleo de los servidores públicos (Recuadro A.30). El Código garantiza que los valores jueguen un papel clave en el reclutamiento, la evaluación de desempeño y los ascensos, y los valores básicos están integrados en las competencias del servicio público. Los enunciados de criterios de mérito para la mayoría de los cargos incluyen valores y ética. La ética y los valores forman parte integral del Marco de Rendición de Cuentas de Gestión para Viceministros y de los acuerdos de desempeño de todos los gerentes.<sup>35</sup>

#### Recuadro A.29. Principios de Conducta Ética en el Servicio Público de la OCDE

1. Los estándares éticos para el servicio público deben ser claros (los servidores públicos y los funcionarios políticos deben saber dónde están las fronteras del comportamiento). Los códigos de conducta cumplen con este propósito.
2. Los estándares éticos deben estar reflejados en el marco jurídico (las leyes y regulaciones dan el marco para la orientación, investigación, medidas disciplinarias y enjuiciamiento).
3. Debe haber orientación ética disponible (la socialización facilita la conciencia ética, pero se debe ofrecer orientación permanente y mecanismos de consulta interna para ayudar a los servidores públicos, y a los políticos, a aplicar los estándares éticos).
4. Los servidores públicos deben conocer sus derechos y obligaciones.

### Recuadro A.29. Principios de Conducta Ética en el Servicio Público de la OCDE (continuación)

5. El compromiso político debe reforzar la conducta ética de los servidores públicos.
6. El proceso de toma de decisiones debe ser transparente y abierto al escrutinio (esto también apunta al papel de la legislatura y de la prensa).
7. Debe haber orientación clara para la interacción entre el sector público y privado.
8. Los gerentes deben demostrar y promover la conducta ética (aportando incentivos apropiados, condiciones de trabajo adecuadas y evaluaciones de desempeño efectivas).
9. Las políticas, procedimientos y prácticas administrativas deben promover la conducta ética.
10. Las condiciones del servicio público y la gestión de los recursos humanos, deben promover la conducta ética (esto se relacionan con los procesos de reclutamiento, los ascensos y la remuneración adecuada).
11. Deben existir mecanismos adecuados de rendición de cuentas en operación dentro del servicio público (rendición interna de cuentas, así como rendición externa de cuentas al público).
12. Deben existir procedimientos y sanciones apropiados para lidiar con las conductas indebidas.

Fuente: OCDE (2010c), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010*, OECD Publishing, París.

Los gerentes en todos los niveles juegan un papel crucial en la configuración y la aplicación de los valores en el servicio público. Los países de la OCDE han encontrado que las actitudes de quienes ocupan altos cargos directivos y de liderazgo, definen el tono y el etos de toda la organización. Esto sugiere que el gobierno de Colombia podría contemplar garantizar, que sus altos directivos ofrezcan liderazgo en valores, integran los valores en las competencias y en la capacitación para los gerentes, y hagan que los gerentes asuman mayores responsabilidades en rendición de cuentas y en la formación de actitudes y valores de sus organizaciones. En este contexto, los gerentes tendrán mayor capacidad de desempeñar estas responsabilidades, si el marco de empleo se vuelve más flexible, de manera que los gerentes tengan facultades adecuadas para gestionar el desempeño, atender el desempeño subestándar y lidiar con el incumplimiento de los valores del servicio civil.

Los gerentes y empleados necesitan ser respaldados por herramientas y asesoría para poner los valores en acción. Una iniciativa de esta naturaleza adoptada por el DAFP y la Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa, por instrucciones del Presidente de la República, es un sitio web dedicado para servidores públicos ([www.sirvoamipais.gov.co](http://www.sirvoamipais.gov.co)), que reúne la información sobre las normas relacionadas con el empleo en el servicio público así como documentos importantes, e información sobre beneficios y servicios para los servidores públicos. Esto podría desarrollarse aún más, como un vehículo para promulgar los valores del servicio civil. Un código de conducta y de ética podría ser un paso importante para convertir los valores en parte explícita del empleo y la gestión del servicio público, junto con capacitación para poner los valores en acción. También se debe estudiar dónde debe ubicarse la responsabilidad por la conducta y la ética, y el suministro de herramientas para asesorar y respaldar la implementación de los valores del servicio civil con el fin de hacer un mayor énfasis en estas materias. Actualmente, estas responsabilidades están divididas entre varias agencias, incluidas la Fiscalía General de la Nación, el DAFP y la CNSC.

### Recuadro A.30. Código de valores y de ética del servicio público federal de Canadá

#### **Declaración de Valores**

Estos valores son una brújula para guiar a los servidores públicos en todo lo que hacen. No pueden ser considerados aisladamente unos de otros ya que a menudo están interrelacionados. Este Código y los respectivos códigos de conducta de la organización sirven de importante orientación para los servidores públicos. Se espera que las organizaciones den pasos para integrar estos valores en sus decisiones, acciones, políticas, procesos y sistemas. De igual manera, los servidores públicos pueden esperar ser tratados por su organización de acuerdo con estos valores.

#### **Respeto por la Democracia**

El sistema de democracia parlamentaria canadiense y sus instituciones son fundamentales para servir los intereses públicos. Los servidores públicos reconocen que los funcionarios elegidos deben rendir cuentas al Parlamento, y en última instancia al pueblo canadiense, y que un sector público no partidista es esencial para el sistema democrático.

#### **Respeto por la Gente**

Tratar a todas las personas con respeto, dignidad y justicia es fundamental para las relaciones con el público canadiense y contribuye a crear un ambiente de trabajo seguro y saludable que promueve el compromiso, la apertura y la transparencia. La diversidad de la gente y las ideas que generan son la fuente de la innovación.

#### **Integridad**

La integridad es el pilar de la buena gobernanza y de la democracia. Observando los más altos estándares éticos, los servidores públicos conservan y realzan la confianza pública en la honestidad, justicia e imparcialidad del sector público federal.

#### **Dirección**

Se confía a los servidores públicos federales el uso y cuidado responsable de los recursos públicos, tanto en el corto como en el largo plazo.

#### **Excelencia**

La excelencia en el diseño y en la ejecución de las políticas, programas y servicios del sector público es beneficiosa para todos los aspectos de la vida pública. El compromiso, la colaboración, el trabajo en equipo efectivo y el desarrollo profesional, son todos ellos esenciales para una organización de alto desempeño.

*Fuente:* Secretaría de la Junta del Tesoro de Canadá (*Treasury Board of Canada Secretariat*), [www.tbs-sct.gc.ca](http://www.tbs-sct.gc.ca) (visitado el 5 de noviembre de 2012).

Se podría lograr una mayor concentración ubicando la responsabilidad en una sola agencia, como el DAFP o la CNSC. Para promover la creación de una estructura de valores del servicio público basada en la efectividad, la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas, El DAFP está desarrollando también un marco de política, metodologías y herramientas para la democratización de la administración pública a través de dos proyectos principales: 1) Rendición de cuentas de la administración pública y 2) Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública.<sup>36</sup>

### ***Capacidad y división de responsabilidades en la gestión de recursos humanos***

Aunque los esquemas de gestión de recursos humanos difieren sustancialmente entre los países de la OCDE, una gran mayoría cuenta con un órgano central a cargo de la GRH. Según la encuesta 2010 de la OCDE sobre gestión estratégica de recursos humanos (Tabla A.10), las responsabilidades más comunes de los órganos centrales de GRH son: proveer liderazgo y orientación en GRH; asesorar sobre el marco jurídico; estandarizar el proceso de selección

de personal y establecer perfiles de habilidades; diseñar la estrategia de RR.HH.; fijar el sistema de remuneración; promover la diversidad; transmitir los valores del servicio civil; y establecer la estructura retributiva.<sup>37</sup> Por lo tanto, el órgano central de GRH desempeña un papel estratégico y de coordinación, definiendo los marcos y los estándares, y liderando la implementación de las reformas.

Tabla A.10. Responsabilidades del órgano central de GRH en países miembros de la OCDE

Responsabilidad	Número de países en los que el órgano central de GRH desempeña esta responsabilidad
Proveer liderazgo y orientación en GRH en general	33
Dar asesoría sobre el marco jurídico	28
Estandarizar el reclutamiento y definir perfiles de habilidades	21
Diseñar una estrategia de RR.HH.	19
Diseñar el sistema de remuneración	19
Promover la diversidad en todo el servicio civil	19
Transmitir los valores del servicio civil	18
Definir niveles salariales y beneficios en todo el servicio público	18
Ofrecer capacitación	16
Coordinar y supervisar la implementación de la política / estrategia de RR.HH.	15
Gestión de la GRH en un nivel del gobierno central / nacional / federal	13
Definir y controlar la nómina	13
Lidiar con los planes de jubilación y pensiones	13

Fuente: OCDE (2010d), *Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments*, París.

Muchos países de la OCDE, en diversos grados, han delegado la responsabilidad de la GRH en los ministerios y departamentos con el fin de simplificar y reducir los costes, logrando al mismo tiempo un uso más eficiente de los recursos disponibles. A pesar de que en la mayoría de los países la gestión de los sistemas retributivos y de clasificación de puestos de trabajo tienden a permanecer bajo la responsabilidad del órgano central de GRH, otros aspectos de la GRH han sido delegados dentro de los límites legales y presupuestarios establecidos.<sup>38</sup> El corolario de la mayor delegación se ha basado en mecanismos fuertes de gestión por desempeño y de rendición de cuentas para los ministerios y departamentos, como se comentó anteriormente.

En Colombia, una parte considerable de la atención y de los recursos del DAFP parece estar dedicada a una administración y gestión detallada. Esto dificulta establecer la dirección estratégica central de GRH, que es esencial para el diseño y la dirección de las reformas. Parece que existen pocas oportunidades para que el personal de RR.HH. de las organizaciones del gobierno interactúe y comparta mejores prácticas, por ejemplo a través de reuniones periódicas de gerentes de RR.HH. Como se comentó antes, los gerentes de RR.HH. y los gerentes de línea en los ministerios y departamentos tienen poco margen de maniobra dado que la GRH está estrechamente prescrita por ley. La mayor parte del tiempo de los gerentes de RR.HH. parece ser dedicada a tratar de maniobrar alrededor de procesos inflexibles de gestión de personal. Los ministerios y departamentos tienen pocas posibilidades de adaptar la GRH a las necesidades de sus operaciones, fuera de contratar personal externo al marco del servicio civil de carrera, o de tener su propio sistema de carrera independiente. La GRH parece funcionar



mejor en las instituciones que tienen sus propios esquemas de carrera, dado que esto les da cierta libertad en sus procesos de selección de personal. Sin embargo, los esquemas de carrera especiales no son un desarrollo deseable dado que conducen a la fragmentación de la GRH y plantean barreras internas a la movilidad.

La experiencia de los países de la OCDE ha sido que desarrollar las capacidades del personal de RR.HH. y de los gerentes, es una parte clave de las reformas exitosas de la GRH. Esto también será esencial para Colombia. El DAFP todavía está desarrollando sus capacidades estratégicas y no parece contar con el personal adecuado en relación con el amplio ámbito de sus responsabilidades. La CNSC, como se mencionó antes, está gravemente infradotada de recursos. No es claro que los gerentes de RR.HH. de los órganos centrales o de los ministerios y departamentos, sean lo suficientemente idóneos, en términos de sus habilidades en RR.HH., para los papeles que ocupan actualmente. Parece haber una “comunidad” de RR.HH. y posiblemente no hay estándares / cualificaciones profesionales establecidos para los gerentes de RR.HH. en los ministerios y otras organizaciones.

Para mejorar la gestión de recursos humanos, el gobierno de Colombia podría contemplar centrarse en tres áreas principales: *i*) reorganizar y redefinir el papel del DAFP con órgano central de GRH y redistribuir las responsabilidades centrales en materia de GRH; *ii*) dar mayor flexibilidad a los ministerios y departamentos en materia de GRH; *iii*) desarrollar capacidades en GRH.

#### *Contemplar la redefinición del papel y de la organización del órgano central de GRH*

La experiencia de países de la OCDE sugiere que para fortalecer el papel y las funciones del órgano central de GRH, primero es necesario establecer un marco que defina la estrategia de GRH en el contexto de los objetivos y prioridades estratégicas de la política del gobierno. Este marco podría dar una visión a largo plazo para el servicio civil para guiar todas las políticas y programas de reforma de la GRH. Una perspectiva más estratégica y holística ayuda a evitar hacer cambios organizacionales reactivos y de corto plazo. La alineación con los objetivos estratégicos de largo plazo del gobierno y otras reformas de gestión es crucial para la sostenibilidad de las reformas de la GRH.

En los países de la OCDE, existe una tendencia mantenida a lo largo del tiempo hacia la redefinición del papel del órgano central de GRH, dirigida a una función más estratégica y menos detallada en materia administrativa. Esto se ha hecho de tres maneras: *i*) transfiriendo las responsabilidades de GRH de los órganos centrales a las organizaciones empleadoras dentro de marcos de rendición de cuentas claramente diseñados; *ii*) simplificando las reglas y procedimientos de los aspectos procedimentales de la GRH, desarrollando al mismo tiempo marcos y directrices de política que son administrados desde el centro; y *iii*) desarrollando políticas de GRH más flexibles dentro de un marco fuerte de valores compartidos y procesos comunes. La creación de sistemas delegados de GRH más flexibles ha sido usualmente un proyecto a largo plazo, secuenciado cuidadosamente, que también requiere de más flexibilidad en la administración del presupuesto, bajo nuevos marcos de gestión financiera.

En la etapa actual de revisión de las reformas de GRH y planeación de Colombia, se debe dar prioridad a garantizar que el DAFP juegue un papel más activo y que sea equipado con los recursos para dicho papel. Actualmente no parece ser el momento adecuado para delegar la función de GRH en los ministerios y departamentos, considerando que carecen de capacidad suficiente en GRH. Sin embargo, se podrían hacer esfuerzos para desarrollar capacidades, de manera que los ministerios y departamentos puedan, en el futuro, asumir más responsabilidades por su GRH, mientras las agencias centrales asumen un papel más estratégico y de vigilancia. Para dicho objetivo, se podría empezar con el desarrollo de

capacidades a través de la capacitación y el soporte en áreas en las que los ministerios ya tienen responsabilidades de GRH, particularmente en relación con la gestión por desempeño y en el desarrollo de la planeación de la planta de personal.

El papel y las responsabilidades del DAFP podrían ser redefinidas para permitirle ampliar su papel en las siguientes áreas: diseño y liderazgo de las reformas a la GRH; desarrollo de los marcos de estrategia, política y rendición de cuentas de GRH del conjunto del gobierno; desarrollo de los cimientos claves de la GRH tales como la gestión de competencias; provisión de liderazgo y asesoría en GRH a las organizaciones empleadoras; y desarrollo de funciones críticas como la planeación de la fuerza laboral y la administración del servicio público de nivel directivo. Las experiencias más prometedoras de los países de la OCDE sugieren que los órganos centrales de GRH son más efectivos cuando:

- Actúan bajo un marco de gestión que define el escenario en el que las políticas y prácticas de GRH serán fortalecidas y evolucionarán. El cimiento legal de la política de GRH le da al órgano central de GRH un mandato claro para sus actividades.
- Tienen un plan que les permite actuar estratégicamente para lograr las metas del gobierno y para evaluar el éxito que tienen. Su grado de respuesta política depende en parte de esto.
- Asumen un papel de coordinación, monitoreo y de posibilitar la implementación de las políticas de GRH dando lineamientos, soporte técnico y retroalimentación. El papel de vigilancia del centro no está necesariamente orientado a las transacciones; puede depender del monitoreo estratégico y de la medición de resultados y riesgos.
- Tienen recursos financieros y humanos adecuados para fortalecer la GRH en el servicio público. Los órganos centrales de GRH deben tener la capacidad para preparar reformas del servicio civil o para controlar la implementación de la ley del servicio civil.
- Tienen un papel de liderazgo en el desarrollo de propuestas de reforma del servicio civil, administran la preparación de la legislación de las reformas, y fijan estándares homogéneos de GRH sin interferir demasiado en el papel tradicional de otros ministerios, sobre todo el Ministerio de Hacienda.

Desarrollando su capacidad en estas áreas claves, el DAFP estaría bien posicionado para ejercer el liderazgo y prestar asesoría en GRH. Para concretar esto, se debe contemplar transferir algunas funciones a otra parte. Por ejemplo, como se indica en la Tabla A.10, sería inusual que el órgano central de GRH en un país de la OCDE se hiciera cargo de las funciones de control interno y de gestión de calidad, o de la racionalización de procesos y reducción de papeleo de las cuales es responsable el DAFP. Igualmente, se debe contemplar asignar la responsabilidad anticorrupción a otra institución, posiblemente a una oficina adjunta a la Presidencia y dedicada a la ética y a combatir la corrupción.

La fragmentación de las responsabilidades de GRH entre el DAFP, la CNSC y la Procuraduría General de la Nación podría reducirse consolidando responsabilidades dentro del DAFP. La CNSC podría ser más efectiva ejerciendo un papel de vigilancia estratégica con respecto al reclutamiento y al mérito, similar al papel que juegan las comisiones del servicio público en varios países de la OCDE. La responsabilidad por la forma en que se definen los cargos y por la gestión por desempeño podría ser asignada más adecuadamente al DAFP para permitir un enfoque más estratégico y coordinado de la política y las prácticas en estas áreas. También sería aconsejable que el DAFP asumiera la responsabilidad de la calificación, clasificación de cargos y disciplina, quitándole a la Procuraduría General de la Nación su implicación en estas áreas.

Mientras estén pendientes las decisiones sobre como puedan ser reorganizadas las responsabilidades de GRH en el centro, podría haber más comunicación y coordinación entre los órganos responsables, y también entre los órganos centrales y las organizaciones ejecutoras. Esto es particularmente importante en el caso del DAFP y la CNSC, en vista de la apremiante necesidad de lograr progresos en los problemas que afectan el reclutamiento y la gestión por desempeño. Sustener reuniones estructuradas periódicas sería una manera útil, para ir construyendo la capacidad para la solución conjunta de problemas. Otra iniciativa útil sería establecer un foro nacional de GRH, donde se podrían hacer reuniones periódicas entre los órganos centrales y los directores de RR.HH. de las organizaciones ejecutoras. Un prometedor desarrollo reciente es la creación del Observatorio de Jefes de GRH en 2013, que podría facilitar el intercambio de buenas prácticas, el desarrollo de análisis sólidos de GRH y la producción de insumos valiosos para el proceso de definición de políticas.

Un área importante que el DAFP debe desarrollar, es su capacidad para ofrecer un sistema de información de RR.HH. y para informar sobre la GRH a todo el gobierno. Esto es vital para administrar la fuerza de trabajo y para evaluar cómo deben desarrollarse las políticas de GRH. El DAFP está bien posicionado para emprender esta tarea, ya que se está trabajando en el desarrollo de información de la fuerza laboral. Otro papel clave que el DAFP podría jugar, sería desarrollando marcos y directrices de GRH para apoyar las mejoras y la consistencia en la GRH.

La experiencia de Francia en la reorganización de su órgano central de GRH puede ser un ejemplo útil para Colombia; en particular, cómo ese órgano ha asumido nuevas funciones de dirección y está trabajando en estrecha colaboración con la Dirección de Presupuestos (Recuadro A.31).

### Recuadro A.31. La reorganización de la Dirección General de la Administración Pública y el Servicio Civil en Francia

En 2006, la Dirección General de la Administración y la Función Pública (*Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique*, DGAFP) puso en marcha un importante proceso de reorganización que culminó con el lanzamiento de un nuevo organigrama de la organización y nuevos procedimientos operativos en enero de 2007. La reforma fue dirigida por tres metas estratégicas: *i*) afirmar el papel y el valor agregado de la DGAFP frente a las direcciones de recursos humanos de los ministerios; *ii*) mejorar la consolidación de los elementos de gestión de recursos humanos; y *iii*) reconocer y afirmar el aspecto vital de la información y la comunicación. Sus tres principios organizacionales son: *i*) simplificación de la estructura administrativa basada en las tres metas estratégicas para evitar crear “satélites” que le informen directamente al Director General y la duplicación; *ii*) promover una forma de trabajo cliente-proveedor; y *iii*) ser pragmáticos.

La tarea tradicional de la DGAFP es hacer cumplir las regulaciones generales de personal, que garantizan la cohesión y unidad del servicio civil. Le da al gobierno y a los ministerios la pericia y experiencia en materia de reglas, remuneración, pensiones, horarios de trabajo y sistema de prestaciones del personal. Es el órgano supervisor de las escuelas interministeriales del servicio civil (institutos regionales del servicio civil directivo y la Escuela Nacional de Administración del Servicio Civil Directivo-ENA). También es responsable de monitorear el diálogo social con los sindicatos.

Más recientemente, la DGAFP se ha dedicado a la dirección de la gestión de recursos humanos del gobierno central y a garantizar la consistencia de las políticas de recursos humanos. Esta actividad está estructurada por tres tareas principales: *i*) dirigir la consistencia de las regulaciones de personal; *ii*) preparar e implementar el diálogo social en el servicio civil; y *iii*) definir y dirigir la nueva política de recursos humanos y sus principales proyectos: nuevos procedimientos de gestión, fuerza de trabajo, planeación de trabajos y habilidades, sistemas de información, administración de altos directivos, etc.

### Recuadro A.31. La reorganización de la Dirección General de la Administración Pública y el Servicio Civil en Francia (*continuación*)

La DGAFP trabaja ahora en estrecha colaboración con la Dirección de Presupuestos, para proponer una estrategia de finanzas públicas a fin de desarrollar políticas públicas de talla mundial. Dos direcciones de recursos, una a cargo de la GRH del gobierno central y la otra a cargo de sus asuntos financieros, comparten un sistema de archivos conjuntos sobre empleo y remuneración, y conjuntamente dirigen y regulan los recursos de gobierno central como un todo. La DGAFP desempeña una amplia gama de tareas que cubren: desarrollo de regulaciones y remuneración del personal, revisión de la escala de graduación del personal, código de conducta profesional, capacitación, reclutamiento y diversidad en el lugar de trabajo, gestión del grado directivo ejecutivo, beneficios interministeriales del personal, amenidades y actividades asociativas, disposiciones interministeriales de salud y seguridad, y cooperación administrativa internacional. En todas estas áreas, la DGAFP es responsable de conducir y sostener el diálogo social interministerial.

*Fuente:* Dirección General de la Administración y la Función Pública (*Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique*), [www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr), consultada en septiembre de 2009.

Colombia también puede estudiar la experiencia de Chile en la gestión del servicio civil. La Dirección Nacional del Servicio Civil es responsable de: *i*) diseñar políticas para mejorar la GRH; *ii*) administrar el servicio civil directivo; *iii*) asesorar a las organizaciones del servicio civil en temas de GRH; *iv*) diseñar e implementar capacitación para fortalecer la modernización del servicio civil; *v*) apoyar la profesionalización de las unidades de recursos humanos dentro de los ministerios y agencias; y *vi*) promover reformas para mejorar la GRH.

#### *Contemplar dar mayor flexibilidad en materia de GRH a los ministerios y departamentos*

Los ministerios y departamentos requieren de más flexibilidad en GRH, si han de cumplir sus mandatos efectiva y eficientemente. El asunto más apremiante en este contexto es hacer que las políticas de GRH sean más flexibles y simplificar las reglas y procedimientos referentes al reclutamiento, movimiento y desvinculación de personal, de manera que las organizaciones puedan estabilizar su fuerza laboral y administrar su planta de personal en línea con sus necesidades operativas. Parece que esto inevitablemente involucrará algún grado de reforma del marco jurídico, si no de disposiciones constitucionales, con todas las dificultades que esto probablemente acarreará. Sin embargo, también parece que hay espacio para una mayor flexibilidad a través de cambios en la manera en que se implementa el marco legal existente, y una serie de reformas sugeridas en este Informe, tales como los perfiles de cargos, la gestión por competencias y la planeación de la fuerza laboral van en esa dirección.

Delegar responsabilidades de GRH a los ministerios y departamentos ha demostrado ser una tarea compleja y a largo plazo en los países miembros de la OCDE. Colombia podría contemplar primero en modernizar sus políticas e instrumentos de GRH y en reorganizar los órganos centrales de GRH, antes de embarcarse en la delegación de responsabilidades adicionales desde el centro. Por el momento, parece preferible que el DAFP coordine la mayoría de los procesos de GRH, y que delegue gradualmente a medida que las organizaciones ejecutoras desarrollan sus capacidades de GRH. Algunas organizaciones pueden estar mejor preparadas que otras, para asumir responsabilidades adicionales de GRH y esto puede dar margen para un enfoque por fases y la oportunidad de hacer reformas piloto de carácter selectivo.

Mantener una GRH relativamente centralizada por el momento no implica, por supuesto, que todo debe hacerse o controlarse desde el centro. Las organizaciones ejecutoras ya son

responsables de la gestión por desempeño y algunas han desarrollado sistemas de planeación de personal. El DAFP podría agregar un valor significativo a través de marcos y directrices diseñados centralmente, que apoyarían las mejoras en las organizaciones ejecutoras en esta área. Otras áreas claves donde puede darse un desarrollo conjunto en el centro y en las organizaciones ejecutoras, sería en el desarrollo de un sistema de elaboración de perfiles de cargos y de gestión de competencias para remplazar a los manuales de descripción de cargos, y en un sistema para gestionar el desempeño subestándar, como se recomendó antes.

La gestión por desempeño organizacional y los mecanismos de rendición de cuentas, necesitan estar operando para impulsar y apoyar el ejercicio de responsabilidades de GRH en las organizaciones del gobierno. El Marco de Rendición de Cuentas de Gestión de Canadá mostrado en el Recuadro 2.10 es un ejemplo de un mecanismo de este tipo. Los datos e informes fiables sobre la fuerza laboral son elementos esenciales de un marco de rendición de cuentas. Por ejemplo, el sistema canadiense hace evaluaciones anuales de los departamentos y agencias, y expide informes públicos sobre el estado de la gestión, incluyendo la GRH. En el Reino Unido, la publicación periódica de información sobre el empleo en el servicio público es considerada como un componente esencial de transparencia. El nivel de empleo (tanto en nómina como fuera de nómina, es decir, personal contratista) y los costes de remuneración relacionados de las organizaciones del gobierno se publican cada mes. Esto permite que el público le exija rendición de cuentas a las organizaciones por sus niveles de personal y costes directos de empleo. A medida que se desarrollan datos e informes de personal en el servicio civil colombiano, estos deben alimentar los mecanismos de desempeño organizacional y de rendición de cuentas, y ser vinculados a los presupuestos.

### *Desarrollar capacidades de GRH*

El desarrollo de capacidades de GRH es un proceso continuo en los países de la OCDE. Las competencias del personal en los órganos centrales de GRH y unidades de RR.HH. de los ministerios y departamentos en Colombia necesitarán ser fortalecidas. En el DAFP las habilidades esenciales probablemente deben incluir el diseño de políticas, GRH estratégica y administración de reformas de RR.HH. Las habilidades esenciales en las unidades de RR.HH. de los ministerios y departamentos incluirán, entre otras cosas, planeación de la fuerza de trabajo y elaboración de perfiles de cargos. Será necesario desarrollar las capacidades de los gerentes ejecutores en áreas claves de la GRH, tales como la gestión por desempeño y el desarrollo de personal. Indudablemente, algunas de estas habilidades ya existen, pero no se puede decir que están ampliamente disponibles en todo el servicio civil.

Un enfoque para desarrollar capacidades relativamente rápido puede ser modelado a partir de la iniciativa de RR.HH. de Próxima Generación (*Next Generation HR initiative*) del Reino Unido. En lugar de ubicar todos los servicios expertos pertinentes de RR.HH. (Política, Estrategia, Recursos y Aprendizaje) en el centro, se basan en una serie de departamentos de mayor ejecución. Dicho enfoque le permitiría a Colombia apalancar las habilidades que puedan ya existir en algunas organizaciones.

Una iniciativa inicial que el DAFP podría adoptar sería crear un foro de Directores de RR.HH., como una manera de construir una comunidad profesional de RR.HH., alentando el intercambio de mejores prácticas y permitiendo el trabajo conjunto en problemas transversales. En las etapas tempranas esto podría simplemente girar en torno a una reunión regular de todos los Directores de RR.HH. o sus equivalentes en todo el servicio civil. Una función de RR.HH. revitalizada y creíble jugará un papel vital en cualquier reforma de RR.HH. o reestructuración del servicio civil colombiano. Actuar conjuntamente como una función profesional, y trabajar en alianza en todo el servicio aumentará la efectividad de las actividades de RR.HH. en las



organizaciones, y permitirá la implementación de actividades más efectivas de mejora del desempeño y de formas de trabajo comunes.

El DAFP podría contemplar desarrollar un perfil de competencias para profesionales de RR.HH., como se ha hecho en varios países de la OCDE. En el Reino Unido, la Oficina del Gabinete Office ha definido los estándares profesionales de RR.HH. como parte las Habilidades Profesionales para el Gobierno. Un perfil de ese tipo podría ser la base para un programa de capacitación y acreditación para profesionales en RR.HH.

Tabla A.11. Estándares profesionales en RR.HH. para el servicio civil del Reino Unido

Áreas claves	Estándares profesionales	Resultado de un desempeño efectivo
Conocer el negocio	Entender la organización y cómo pueden contribuir los RR.HH. a su éxito.	Entender y comunicar las prioridades de las organizaciones, y apoyar a los gerentes en su trabajo para lograrlas. Alinear la política y los servicios de RR.HH. con el negocio de la organización. Usar información de la gente para ayudar en la toma de decisiones. Demostrar cómo las prácticas de RR.HH. y la gestión humana efectiva ayudan a los gerentes a lograr sus metas.
Demostrar pericia y experiencia en RR.HH.	Entender y ejecutar prácticas de RR.HH. apropiadas para la organización, que conduzcan al éxito organizacional.	Ejecutar los servicios de RR.HH. de una manera profesional, responsable, accesible, y efectiva en materia de costos. Usar información para sustentar las decisiones de RR.HH. y hacer mejoras dentro del área de RR.HH. Comprometer, habilitar y desafiar a los gerentes para que administren a su gente efectivamente. Actualizarse continuamente y desarrollar conocimientos profesionales. Garantizar la confidencialidad y practicar los RR.HH. según los más altos estándares éticos.
Actuar como agente de cambio	Hacer que se dé el cambio organizacional.	Comunicarse efectivamente para hacer que el cambio se dé. Demostrar una actitud positiva hacia el cambio. Usar técnicas de cambio y de gerencia de proyectos para desarrollar y ejecutar planes de RR.HH.
Credibilidad personal	Demostrar los valores de la organización personalmente, crear confianza con los socios en la organización, y contribuir de manera proactiva al éxito organizacional.	Escuchar, cuestionar y comunicarse de una manera influyente y atractiva. Presentar información clara y concisa en respuesta a consultas. Entregar productos / resultados a tiempo y según los estándares acordados. Reforzar los valores y comportamientos deseados de la organización por medio del ejemplo. Demostrar un historial comprobado de servicio al cliente, ejecución y capacidad.

Fuente: Oficina de Gabinete (2009), *HR Professional Standards Handbook*, Oficina del Gabinete, Reino Unido.

En el Reino Unido referente a incrementar las capacidades, también hay un Equipo para fomentar la profesionalidad y el talento en RR.HH., cuyo papel es crear una comunidad de RR.HH. en el sector público con buena reputación por su desempeño y desarrollo profesional. Su visión es atraer personas de alto nivel, con el talento y la ambición necesarias para trabajar en una función moderna y progresista de RR.HH. Además, la Vía Rápida (*Fast Stream*), el programa de gestión de talento del Reino Unido para graduados con el potencial de convertirse en los futuros líderes del servicio civil, ahora contiene un canal para graduados en RR.HH.

### ***Estrategias para la implementación de reformas***

Cada país tiene sus propias características específicas que configuran el enfoque para la implementación de reformas en la administración pública. Si bien se pueden aprender

lecciones valiosas de la experiencia de otros países, las estrategias de implementación de las reformas son considerablemente contextuales. La organización y la cultura del servicio público, el marco legislativo, los intereses de las partes involucradas, y la capacidad para diseñar e implementar reformas, están entre los factores que conforman el enfoque particular hacia la reforma en cada país en particular.

Sin embargo, se pueden extraer algunas lecciones generales de la experiencia de países de la OCDE:

- Las reformas de la GRH no deben ser consideradas como una iniciativa de modernización autónoma (Huerta Melchor, 2008). La GRH es un instrumento para el mejor funcionamiento del gobierno y las reformas deben basarse en una visión global de la forma en la que debe funcionar el gobierno. Las reformas de la GRH deben ser consistentes con los valores del servicio civil y otras reformas del servicio público.
- Las reformas estratégicas de la GRH deben encarnar una visión clara de las conexiones entre los diferentes elementos del sistema de GRH, tales como la manera en la que las personas son reclutadas, organizadas y motivadas, y las prioridades del servicio público. Las reformas de la GRH necesitan estar vinculadas con la administración y estrategia global de las organizaciones de servicio público. La fuerza laboral es un recurso estratégico, que debe evolucionar en paralelo a las prioridades de las organizaciones.
- Las reformas de la GRH deben integrarse con otras reformas de gestión pública, particularmente en las áreas de presupuesto y gestión organizacional por desempleo, de manera que haya una dirección consistente en los esfuerzos de reforma y que las reformas se refuercen unas a otras. Vincular las reformas de GRH con iniciativas de gobierno en línea, también puede dar un apalancamiento adicional y también es esencial en esta área, la consistencia entre las iniciativas;
- La secuenciación de las reformas es extremadamente importante para su implementación exitosa. Las interdependencias entre diferentes elementos de las reformas de GRH y entre las reformas de GRH y con otras reformas necesitan ser analizadas, de manera que cada reforma se fundamente en cimientos sólidos y aporte apalancamiento adicional para los esfuerzos de reforma. La secuenciación necesita tener en cuenta diversos factores: qué se ha hecho hasta ahora; identificar impulsores claves del cambio, al igual que obstáculos graves; y capacidad para administrar la implementación. También se involucra un elemento de pragmatismo, en términos de aprovechar las ventanas de oportunidad y formar coaliciones de apoyo.
- Toda reforma en gestión de recursos humanos es un proceso a largo plazo y cuyos resultados pueden tardar algún tiempo en ser visibles. Muchos países miembros de la OCDE han venido desarrollando oleadas sucesivas de reforma.

La experiencia de México (OCDE, 2011b) puede aportar algunas lecciones prácticas a Colombia, a pesar de que los desafíos de la reforma no son exactamente iguales. Desde una perspectiva retrospectiva, México se ha dado cuenta que se intentó hacer demasiado simultáneamente y que sus reformas no fueron bien secuenciadas. Algunas reformas, tal como en la gestión por desempeño, la capacitación y el reclutamiento, fueron iniciadas antes de contar con los mecanismos de soporte necesarios. Otro problema fue que los cambios fueron intentados en todos los ministerios y agencias, siendo el ritmo de avance lento y con el menor compromiso. Posteriormente se consideró que un enfoque más efectivo habría podido ser, seleccionar algunas organizaciones para llevar a cabo reformas piloto antes de implementarlas en la totalidad del servicio público.

Diez años después de la implementación de reformas en Bélgica, se extrajeron varias lecciones útiles que podrían ser de mucha ayuda para Colombia (Recuadro A.32).

Si bien los ejemplos de otras partes son útiles, una estrategia de implementación de reformas tiene que ajustarse a las circunstancias particulares de Colombia. Hay mucha conciencia dentro del gobierno de Colombia sobre la necesidad de mejorar la gestión de recursos humanos y esto le dará un ímpetu esencial a la reforma. Las reformas integrales ejecutadas como parte de una estrategia de GRH bien planeada, tienen mayores probabilidades de éxito que los cambios fragmentados. Como se puso de manifiesto anteriormente, es importante enfocar las reformas de GRH como un instrumento para una mejor gobernanza pública, la mejora de los servicios públicos y de la gestión de las finanzas públicas, en lugar de hacerlo como una iniciativa autónoma.

### Recuadro A.32. Bélgica: lecciones aprendidas tras una década de la reforma Copérnico

Diez años después de la implementación de la reforma Copérnico, se han aprendido algunas lecciones críticas para el éxito o el fracaso de una reforma del servicio civil. La importancia de estas lecciones es que la reforma Copérnico exigió un replanteamiento fundamental sobre el propósito del servicio civil. La reforma condujo a un rediseño radical de las organizaciones del gobierno, pasando de un enfoque jerárquico tipo silo a nuevas estructuras, organizaciones basadas en procesos y sin fronteras, rompiendo de esa manera con el pasado. Los cambios integrados se basaron en la visión estratégica del gobierno. Algunas de las principales lecciones son:

- Se requiere de una visión integrada basada en las necesidades de los clientes.
- La capacidad de cambio y la madurez organizacional dictan el tamaño, ambición y ritmo del proceso de cambio.
- Se deben determinar prioridades.
- Los resultados deben ser visibles para el nivel político, los servidores públicos y los clientes.
- Se deben usar los recursos disponibles (no se ofrecerán otros recursos).
- Las partes interesadas deben estar involucradas para manejar la resistencia, el cansancio frente al cambio y la pérdida de confianza.
- Es esencial escuchar la voz de la organización y plantear exigencias a la gente.
- Hay que darle tiempo al tiempo y mantener las operaciones funcionando.
- Se deben personalizar los métodos de trabajo.
- Las herramientas son medios útiles, pero no son el propósito.
- Se debe garantizar el patrocinio de apoyos estratégicos en las juntas y en el nivel político.
- La travesía es tan importante como el objetivo.

*Fuente:* OCDE (2011b), *Towards More Effective and Dynamic Public Management in Mexico*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París. Información suministrada por Philippe Vermeulen, delegado de Bélgica a la Red PEM con ocasión de la revisión de México.

#### *La importancia de secuenciar la reforma*

Si bien la revisión ha identificado una gama de mejoras potenciales en la GRH, esto no significa que todos los elementos de una reforma deban ser implementados simultáneamente. La experiencia en países de la OCDE ha sido que el enfoque incremental generalmente

funciona mejor, siempre y cuando se base en una visión estratégica de lo que se requiere y que se tenga una hoja de ruta global de las reformas deseadas. Un enfoque incremental da tiempo para emprender el desarrollo de las capacidades esenciales para respaldar la implementación, y puede dar espacio para superar obstáculos y cambiar la táctica si algo no está funcionando. Una posible desventaja de hacer las cosas incrementalmente es que se puede perder el impulso y el respaldo de las coaliciones puede cambiar, particularmente si hay un cambio de gobierno. Por lo tanto, es aconsejable secuenciar las reformas en términos de programas realistas, que puedan ser logrados durante el período del gobierno, y que se conviertan en escalones para la siguiente etapa de reforma.

Podría ser útil ver las reformas en términos de tres etapas, cada una con sus propios requisitos, desafíos y herramientas:

**Tabla A.12. Desafíos para la reforma de la administración pública y posibles herramientas de política**

Desafíos claves	Posibles herramientas de política
<b>Fase de planeación</b>	
Zanjar las brechas de información y desarrollar una hoja de ruta clara con metas intermedias resultados finales medibles	Sistemas independientes de pericia y experiencia y evaluaciones preliminares
Crear apoyo para la reforma: ciudadanos y servidores públicos	Debates públicos y estrategias de consulta Aprovechar el momento: aprovechar las crisis
<b>Fase de implementación</b>	
Edificar sobre el compromiso político y del liderazgo con la reforma	Mandatos electorales claros
Superar resistencias al cambio y crear sentido de pertenencia por las reformas	Compensar a los perdedores de las reformas Implementar reformas complementarias
Capacidad y conocimiento	Contratos y experimentación Planes de capacitación y escuelas de administración pública Comunicación
<b>Fase de sostenimiento</b>	
Evitar reversiones de políticas	Mecanismos de evaluación
Evaluar la reforma y valorar los éxitos	Instituciones independientes y permanentes Defensores y comités de alto nivel

*Fuente:* OCDE (2010c), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil*, OECD Publishing, París.

### *Etapas de desarrollo de los argumentos para la reforma*

Colombia está en la etapa de planeación de sus reformas, y el principal desafío en esta etapa es desarrollar los argumentos para la reforma y preparar el terreno. Se ha dado un buen paso inicial involucrando a altos funcionarios y gerentes de nivel medio en el proceso de definición de las iniciativas de buena gobernanza a través de un sitio web oficial. Otro enfoque usado con éxito en algunos países de la OCDE para plantear los argumentos para la reforma, ha sido organizar un debate público a gran escala sobre el servicio público, como manera de involucrar a una amplia gama de partes interesadas de toda la sociedad: por ejemplo, Francia organizó en 2007 una conferencia nacional sobre los valores, misiones y funciones de la administración pública, mientras que España sostuvo debates y consultas públicas en 2006 para crear consensos en torno a la reforma del estatuto del empleo público. Es importante atraer a los ciudadanos a estos debates y esto requiere de un esfuerzo para que no solo sean escuchados los grupos más privilegiados. Unos aspectos cruciales de los debates en Francia y España fueron el amplio ámbito de la participación, la variedad de foros y, lo más importante de todo, la oportunidad genuina para que las partes interesadas aportaran insumos con respecto a la reforma, y que por lo tanto se contara con un sentido de pertenencia y legitimidad.

En toda reforma es necesario identificar a las partes interesadas claves y sus intereses deben ser bien entendidos, para que las estrategias de la reforma puedan abordar la probable oposición o los obstáculos y atraer apoyo. Esto será especialmente importante en relación con reformas que tocan áreas altamente sensibles, tales como el reclutamiento para el servicio público, donde están involucradas una gran variedad de partes interesadas y el tema de cómo organizar de la mejor manera un sistema de reclutamiento basado en méritos, índice directamente sobre los valores del servicio civil. El reclutamiento es un área donde existe la oportunidad de crear una coalición fuerte a favor de la reforma, ya que parece haber una opinión ampliamente compartida sobre la necesidad de cambios. El sentido de pertenencia de una reforma necesita edificarse desde el inicio, involucrando a las partes interesadas claves en la fase de definición y planeación, sin dejar que la agenda sea capturada por intereses creados.

El proceso de la reforma administrativa mexicana de mediados de la década de 1990, ofrece un ejemplo de cómo se puede crear un sentido de pertenencia entre los servidores públicos. El gobierno federal organizó reuniones nacionales de desarrollo administrativo una o dos veces al año, dando la oportunidad a los gobiernos locales y municipales, a los ministerios federales y a las empresas del estado de intercambiar experiencias sobre el proceso de modernización administrativa (OCDE, 2011b). En Chile, la preparación de la reforma generó la creación de consensos y de una visión compartida de la reforma, y el establecimiento de un liderazgo del gobierno y de condiciones institucionales para apoyar la reforma.<sup>39</sup>

Sin duda alguna, el gobierno de Colombia es conocedora de cuáles son las partes claves con intereses en temas particulares y de su posible posición con respecto a las reformas. Entre las partes interesadas probablemente se incluyen, por ejemplo, el propio gobierno, los gobiernos territoriales y municipales, el poder legislativo y judicial, los clientes y usuarios de servicios públicos, los servidores públicos, quienes aspiran a ingresar al servicio civil, organizaciones de servicio público junto con su personal y gerentes, organizaciones que prestan servicios por contrato al gobierno, representantes del personal y sindicatos. El análisis de las partes interesadas y de sus intereses será un elemento crítico de la planeación de la reforma y vale la pena invertir muchos esfuerzos en este tema, para crear respaldo de las reformas y reducir la oposición potencial. Por ejemplo, uno de los temas de las partes interesadas que tendrá que ser abordado, es qué debe pasar con el personal provisional a medida que se establece el sistema de empleo. Otro ejemplo es el tema de lidiar con las profesiones médicas, en el contexto de los intentos de cambiar la forma en la que son empleadas en sistema de salud pública.

Es mucho más fácil tratar con las partes interesadas, involucrándolas en la planeación de la reforma y encontrando la manera adecuada de atender sus preocupaciones, en lugar de esperar a que existan confrontaciones. En este contexto, los ganadores y perdedores potenciales deben ser identificados y se deben encontrar maneras de atender sus preocupaciones, particularmente en el caso de quienes podrían perder con las reformas.

Ya existen buenas prácticas que pueden ser desarrolladas aún más para comprometer a los empleados públicos con las reformas. El DAFP y la Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa están trabajando conjuntamente para desarrollar iniciativas, que alienten a los servidores públicos a participar en discusiones sobre reformas, planteando sus ideas sobre buena gobernanza. El sitio web centrado en los servidores públicos ([www.sirvoamipais](http://www.sirvoamipais)) mencionado antes, es una iniciativa clave de este tipo. En 2012, el DAFP y la Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa lideraron una iniciativa de “Desafío de Eficiencia”, mediante el cual se invitó a los servidores públicos a compartir sus ideas a través de este sitio web, sobre cómo hacer más eficiente la prestación de los servicios públicos. Esta iniciativa recibió una respuesta abrumadora, en la cual participaron 215,000 servidores públicos. El seguimiento a este tipo de iniciativas es extremadamente importante y se está desarrollando un plan de acción para implementar las ideas recibidas.



### *Etapa dos: desarrollo de capacidades*

El desarrollo de capacidades será otra parte esencial de la fase de planeación. Esto ya se ha comentado, pero vale la pena reforzar el punto de que los altos directivos y gerentes de nivel medio son un grupo clave, que necesita estar totalmente comprometido desde el principio. El gobierno de Colombia evidentemente es consciente de esto y ya ha dado pasos a través de la iniciativa del sitio web mencionada antes. Involucrar a los gerentes en las etapas de definición y planeación debe contribuir a crear un grupo líder más cohesionado, que puede jugar un papel central para el avance de las reformas. Los países de la OCDE han puesto mucho énfasis en el desarrollo de líderes y gerentes para equiparlos mejor para liderar y administrar las reformas. Para Colombia, la creación de un grupo de directivos del servicio público más cohesionado sentaría las bases, para un esfuerzo más concentrado dirigido al desarrollo de los valores compartidos, las capacidades de liderazgo y las habilidades de gestión que se necesitarán.

Algunas reformas probablemente serán mejor administradas desde el centro, mientras otras seguramente exigirán que gerentes ejecutores y unidades de RR.HH. en ministerios y departamentos asuman nuevas responsabilidades. Por ejemplo, como se comentó, la planeación de la fuerza laboral, la gestión de competencias, los perfiles de cargos y la gestión por desempeño, si bien requieren de marcos y directrices centrales, tienen que implementarse por los gerentes con el apoyo de sus unidades de RR.HH. Esto requerirá del desarrollo de capacidades en los ministerios y departamentos.

### *Etapa tres: secuenciación de las reformas*

Las decisiones sobre la secuenciación de las reformas son extremadamente importantes. Las reformas necesitan ser planeadas de una manera integrada, con un cuidadoso análisis de rutas críticas e interdependencias. Esto es particularmente importante dado que las reformas probablemente involucren cambios legislativos, así como cambios en políticas y reestructuración de responsabilidades en materia de GRH. Será importante que el DAFP garantice que cuenta con las capacidades para hacer este análisis, y planeación estratégica para evitar un enfoque desarticulado. Por ejemplo, se debe resistir a las presiones que tienen por objeto introducir en organizaciones individuales más sistemas de carrera especiales para evadir los problemas que afectan al reclutamiento para el servicio civil de carrera.

El Informe sugiere algunas ideas preliminares sobre la secuenciación de las reformas, si bien esto requerirá de un estudio cuidadoso. Dos áreas que muchos países de la OCDE consideraron esenciales para sentar las bases para las reformas, fueron hacer que los valores del servicio civil sean una parte clara y central del esfuerzo de reforma, y desarrollar capacidad de liderazgo. Un paso inicial en este contexto sería abordar el tema de cómo son nombrados los gerentes para crear un sistema de méritos más fuerte y dar continuidad al grupo de gerentes profesionales, ya que este será esencial para implementar las reformas. Además, parece indudable que mejorar el sistema de reclutamiento es un paso esencial para estabilizar el marco de empleo y permitir que las organizaciones del gobierno funcionen efectivamente. La gestión de competencias y la elaboración de perfiles de cargos serán parte importante de la mejora del reclutamiento, al igual que la reforma del sistema de descripción de cargos. La planeación de la fuerza laboral es otro cimiento básico de la GRH.

Otro asunto importante de la secuenciación, es que a medida que se vaya mejorando el sistema de reclutamiento y las organizaciones reduzcan su dependencia del personal provisional, será esencial dotar a los gerentes con herramientas efectivas para administrar la motivación y el desempeño del personal de carrera. Las prioridades iniciales en este contexto serían la creación de un sistema para abordar el desempeño subestándar y la implementación de una capacitación basada en competencias, para mejorar el desempeño en el trabajo. Un proyecto de reforma a

más largo plazo sería mejorar la estructura de carrera de los servidores públicos permanentes. Se puede esperar que el reclutamiento basado en competencias contribuya en esta dirección, pero también es aconsejable hacer reformas al sistema de calificación.

Un ejemplo práctico de una decisión de secuenciación que será necesario llevar a cabo en Colombia es que habrá varios aspectos diferentes dirigidos a mejorar el sistema de reclutamiento, como se comentó antes. Las decisiones sobre la secuenciación de las reformas necesitarán abordar el tema de si es mejor empezar con la forma de organización del reclutamiento en términos de los esquemas institucionales, o concentrarse en mejorar el contenido y la realización de los exámenes de reclutamiento, o si sería necesario cambiar el marco jurídico para permitir otras reformas esenciales. No siempre es posible hacer grandes cambios desde el inicio, particularmente cuando están involucrados cambios en el marco jurídico del servicio público. Esto requerirá de una cuidadosa evaluación en Colombia. Los cambios al sistema de reclutamiento y al sistema de manuales de descripción de cargos parecen esenciales; la pregunta es, ¿los cambios necesarios pueden lograrse sin extensas reformas legales? A manera de ejemplo, Chile adoptó el enfoque de concentrarse primero en las reformas de gestión antes de intentar cambios legales, y este demostró ser un enfoque menos complejo que generó legitimidad para siguientes reformas legales.

Los aspectos territoriales de la gestión de la fuerza laboral en respaldo al desarrollo de los servicios públicos, particularmente en áreas como la salud, la educación y la ley y el orden, sugieren que las reformas en los niveles subnacionales de gobierno deben ser una parte clave de las decisiones sobre la secuenciación de las reformas. La mayor parte de los servicios de salud y de educación se prestan a través del sistema de gobiernos locales. Las reformas son urgentes, particularmente en el sector de la salud, para mejorar los servicios y permitir una gestión más efectiva en materia de costes.

Por lo tanto, Colombia podría querer contemplar un enfoque de dos vías para la secuenciación de la implementación, concentrando una vía en reformas que abarquen todos los servicios en áreas esenciales como el reclutamiento, y la otra vía en sectores claves, tales como la salud, que tienen sus propias especificidades de gestión. La salud parece un candidato obvio para la reforma, si bien no ha sido posible estudiar los temas en profundidad dentro del alcance de este informe. Esta es un área que ilustra el punto planteado antes sobre la necesidad de evitar ver las reformas a la GRH como soluciones autónomas. Las reformas en el sector de la salud en países de la OCDE han demostrado a menudo ser complejas y polémicas. El tratamiento de los problemas de los esquemas de empleo para profesionales de la salud en Colombia, debe ser enfocado como parte de un conjunto más integral de reformas de la atención de la salud. Esta es un área en la que Colombia puede beneficiarse de una revisión detallada para orientar las reformas.

## Conclusión

La Constitución Política colombiana de 1991 reconoce que el servicio público es un elemento fundamental para el desarrollo. Por lo tanto, desde su implementación, Colombia ha introducido una serie de reformas para mejorar el sistema de gobernanza pública. Ha adoptado nuevos elementos de gestión: sistemas de desarrollo e información administrativa, democratización y control social, sistemas de control interno y de calidad, e incentivos a la gestión pública. Una lección clave aprendida después de décadas de reformas en países de la OCDE, es que las reformas de la GRH son una parte esencial de toda más amplia reforma de gobernanza pública. Estas no deben ser contempladas como iniciativas autónomas de modernización. La GRH es un instrumento para el mejor funcionamiento del gobierno, y debe basarse en una visión global de cómo se debe mejorar el gobierno.

Las siguientes conclusiones pretenden contribuir a la articulación e implementación de reformas en la gestión de recursos humanos en el sector público por parte del gobierno. Las conclusiones se extraen de una comparación sistemática de la situación en Colombia respecto a la experiencia de los 34 países de la OCDE, haciendo énfasis específico en ejemplos que son más relevantes, teniendo en cuenta su tamaño, sus preceptos constitucionales y culturales, y los valores que sustentan su sistema de RR.HH. del sector público.

### ***Colombia debe capitalizar sus fortalezas en materia de GRH***

En años recientes Colombia ha logrado progresos sustanciales en la institucionalización del servicio público, y en el establecimiento de cimientos esenciales sobre los cuales pueden construirse reformas adicionales. En el servicio público colombiano, existe una clara voluntad política de disponer de un sistema basado en el mérito, como así es reflejado por los principios regulados en la Constitución que sustentan el servicio público de carrera, en el elevado número de vacantes sometidas a la concurrencia competitiva, y en los procedimientos de selección para puestos de gerencia pública. Hay que resaltar los esfuerzos continuados en establecer una cultura basada en la integridad y en el desempeño en todo el servicio público, reduciendo la burocracia e incrementando la eficiencia. Existe un claro compromiso con la transparencia y la concurrencia en la gestión de los recursos humanos del sector público, y con el fortalecimiento de principios como la equidad e igualdad de oportunidades. Se han hecho esfuerzos encomiables en el desarrollo de capacidades, concretamente en los altos niveles directivos y en el órgano central de gestión de los recursos humanos.

Colombia está bien posicionada para desarrollar aspectos que ya están funcionando bien, y para abordar áreas problemáticas. Existe una fuerte voluntad política y un alto nivel de compromiso para implementar reformas adicionales en la gestión de recursos humanos, para impulsar el interés del gobierno en maximizar la flexibilidad, rendición de cuentas y capacidad en el servicio público. Colombia podría continuar con sus esfuerzos de mejora dirigidos a consolidar y desarrollar las buenas prácticas que ya están implementando, introduciendo nuevos instrumentos de gestión de recursos humanos y modificando aquellos aspectos que no están funcionando adecuadamente

### ***Concentrarse en el desarrollo de capacidades para administrar los niveles de personal más estratégicamente***

En Colombia, el empleo total del gobierno (empleo en el gobierno general y en las empresas públicas) representó tan solo el 4.7% del empleo total en 2008, en comparación con el promedio de alrededor del 22% en la OCDE.<sup>40</sup> De acuerdo con estos datos, el empleo gubernamental en Colombia es extremadamente pequeño, en comparación con los países de la OCDE y muy inferior al de otros países latinoamericanos como Argentina, Chile y México. Aunque el gobierno lleva a cabo un óptimo control y seguimiento de los datos sobre el empleo público, es probable que existan presiones para ampliar y reestructurar el empleo público con la finalidad de dar cobertura a nuevas prioridades, conforme se desarrolla la situación económica y política de Colombia y el sector público asume nuevas funciones. Todo futuro incremento del empleo público necesitará ser adecuadamente planificado y sometido al oportuno seguimiento y monitoreo, para asegurar la economía, eficacia y la eficiencia en la gestión de los recursos humanos. En este contexto, será importante que el gobierno continúe mejorando su información sobre los datos del empleo público, y proporcionando información sobre los costes de producción de los bienes y servicios públicos en relación con el PIB, actualmente no disponible.

La administración del crecimiento, asignación y coste de la fuerza de trabajo probablemente planteará desafíos significativos en los próximos años, para los cuales Colombia necesitará prepararse. El gobierno tendrá que fortalecer su capacidad para planear y reasignar sus recursos humanos. También necesitará implementar políticas y prácticas de GRH, que permitan la gestión estratégica y eficiente de la fuerza de trabajo en línea con las metas y prioridades del gobierno.

### ***Mejorar y estabilizar el sistema gubernamental de reclutamiento basado en méritos***

Colombia ha llevado a cabo encomiables esfuerzos en garantizar que el personal del servicio público esté integrado por funcionarios públicos de carrera seleccionados en función del mérito. El principio del mérito está firmemente recogido en la Constitución y en la legislación sobre gestión pública. Los mecanismos de vigilancia y de recurso garantizan un sistema transparente y dejan poco espacio para el clientelismo. Este es un gran logro en comparación con la situación de hace unos años, y existe una gran confianza respecto a que el reclutamiento para el servicio público de carrera se base en el mérito. Las dificultades están más en el lado operativo. Si bien los principios básicos enunciados en la legislación de 2004 que regula el sistema de empleo público son sólidos, la puesta en práctica del nuevo sistema de reclutamiento desde 2005 ha demostrado ser difícil y no ha producido los resultados esperados. El mayor desafío reconocido por los gerentes entrevistados para este Informe fue el tener que ocupar las vacantes, con personal que disponga de las competencias adecuadas dentro un plazo razonable.

Las demoras en los procesos selectivos dan lugar a que las vacantes sean suplidas durante largos períodos de tiempo con personal provisional y a que queden vacantes sin ocupar. El largo ciclo de reclutamiento también genera un uso excesivo de personal ocasional para realizar trabajos permanentes, si bien entran en juego otros factores, como las restricciones presupuestarias para la contratación de personal permanente y una tendencia por parte de los gerentes a contratar personal provisional o temporal con el fin de tener mayor flexibilidad para finalizar contratos, o para trasladar personal competente a otros cargos si se presenta una vacante. Si bien las cifras de personal provisional y temporal se han reducido significativamente en comparación con años anteriores, todavía hay mucho por hacer para eliminar la necesidad de tener personal que no es de carrera desempeñando funciones básicas. Aún existe un sistema de empleo de dos escalas mediante el cual el personal provisional y temporal trabaja junto con servidores públicos permanentes, a menudo durante años y realizando el mismo trabajo, pero sin las mismas condiciones de empleo. En esta situación, es difícil para las organizaciones del gobierno planear y administrar sus necesidades de personal, mientras que el uso de tanto personal provisional y temporal genera el riesgo de menoscabar los esfuerzos realizados para reforzar el mérito, ya que crea espacios para el clientelismo en la contratación. A medida que la fuerza laboral pública va volviéndose más estable, se tendrá que tratar la situación del personal provisional que ha estado empleado por largos períodos de tiempo. Parece que gran parte de este personal aporta actualmente experiencia y competencias esenciales a las organizaciones que los emplean, y que el sector público no está interesado en perder esta capacidad. Algunos países de la OCDE, como México, han tenido que lidiar con situaciones similares para regularizar al personal provisional, y Colombia podría encontrar algún tipo de orientación en las soluciones que fueron implementadas.

La necesidad de mejorar el sistema de selección de personal es ampliamente reconocida y asumida por el gobierno de Colombia, y hay una serie de recomendaciones prioritarias que deber ser implementadas para solventar los problemas detectados. En lo referente al ordenamiento institucional, tener una Comisión Nacional del Servicio Civil independiente a cargo del reclutamiento ofrece fuertes garantías de mérito e integridad. La CNSC ha hecho

grandes esfuerzos para garantizar la aplicación del principio del mérito. Sin embargo, se ha visto obstaculizada por varios factores fuera de su control, incluyendo la insuficiencia de recursos para el volumen de la actividad de reclutamiento, una sobrecarga de asuntos operativos, y constantes cambios normativos. Durante los últimos dos años se han promulgado dos Actos Legislativos para la carrera administrativa, además de decisiones judiciales y cambios en legislación secundaria, que han generado costes elevados y un debilitamiento de la legitimidad y la confianza en la carrera administrativa.

La efectividad de la CNSC se vería considerablemente realizada, si se asumiera un papel más estratégico de vigilancia, garantizando la contratación del servicio público basada en el mérito, de manera similar a cómo funcionan las comisiones de servicio público en varios países de la OCDE. Esto elevaría el estatus de la CNSC y le permitiría concentrarse en la definición de principios y directrices realizando auditorías sobre los procesos de selección e investigando posibles incumplimientos del criterio del mérito, sustrayéndose al mismo tiempo de participar en asuntos operativos. La efectividad de la CNSC también se vería fortalecida, garantizando que cuente con los recursos adecuados para el desempeño de sus funciones.

El otro aspecto del ordenamiento actual que no está funcionando adecuadamente, es la contratación externa de los exámenes de reclutamiento con las universidades. Si bien el principio de tener un tercero a cargo del reclutamiento es sensato, la evaluación de este Informe es que se podrían lograr resultados significativamente mejores, estableciendo una agencia pública profesional de reclutamiento, vigilada por la CNSC. Se recomienda darle alta prioridad a esta sugerencia.

Se podrían revisar los esquemas institucionales relacionados con la vigilancia y los recursos legales. Los tribunales juegan un papel muy activo en este contexto en Colombia, y si bien esto deja poco espacio para el abuso del proceso en el sistema de reclutamiento, ha demostrado ser un proceso relativamente engorroso y prolongado. Hacer cambios en esta área probablemente sea una tarea prolongada. Sin embargo, el reposicionamiento de la CNSC como el órgano estatutario de aseguramiento del mérito podría, con el paso del tiempo, reducir la necesidad de intervención de los tribunales. Otro paso útil podría ser implantar un proceso interno de apelaciones con respecto al reclutamiento.

Existe la necesidad urgente de alinear los métodos de reclutamiento de manera más deliberada con las necesidades de competencias de las organizaciones del gobierno. La manera en que se entiende el principio constitucional del reclutamiento basado en méritos, puede no ser adecuada para garantizar que la mejor persona sea seleccionada para el puesto. Si bien se hace énfasis en asegurar el mérito en el actual sistema de exámenes de reclutamiento, parece haber poco espacio para tener en cuenta las competencias y la experiencia necesarias para desempeñar un trabajo efectivamente. Se recomienda que los procesos de reclutamiento estén basados en la medición de competencias y de la experiencia pasada relevante del candidato, sin menoscabar la transparencia y el mérito. La experiencia de países de la OCDE ha sido que los sistemas basados en cargos como el de Colombia se prestan a utilizar métodos de reclutamiento basados en competencias, y que los mejores resultados se logran usando una amplia gama de criterios basados en méritos y de técnicas de examinación, en lugar de depender exclusivamente de los exámenes. Un enfoque de este tipo también debe reforzar los esfuerzos que se están haciendo en materia de diversidad, y permitiendo al gobierno de Colombia desarrollar en mayor medida el objetivo de diversidad en relación con el reclutamiento. Uno de los desafíos para mejorar los métodos de reclutamiento será sin duda aumentar la conciencia y obtener apoyo dentro de la rama judicial, en el sentido de que las pruebas académicas no son la única forma de evitar el nepotismo y que dichas pruebas trabajan en contra del reclutamiento óptimo.

Durante las entrevistas para este Informe, se hicieron referencias frecuentes a las rigideces en el reclutamiento de personal como resultado del actual sistema de manuales de descripción



de cargos. Parece ser que los manuales a menudo no reflejan las necesidades actuales de competencias del empleador, y el sistema es complejo demanda muchos recursos para su administración. La descripción de cargos excesivamente específica, crea barreras para el manejo flexible del personal, dificultando extremadamente la movilidad o la reasignación de personal cuando se producen reorganizaciones. La Constitución establece el requisito de que todo cargo público tenga sus deberes determinados por ley o regulación aplicable, y esto ha sido implementado a través de los manuales de descripción de cargos. Un asunto clave que las autoridades colombianas necesitan resolver, es si la disposición constitucional sería compatible con reemplazar los manuales de descripción de cargos por un nuevo sistema basado en competencias en la elaboración de perfiles de cargos. De esta forma, se establecería una manera estándar de descripción de los cargos en todo el servicio público. Esto es altamente deseable en términos del objetivo del gobierno de contar con un sistema más flexible y eficiente de gestión de personal, y sería un aporte de gran importancia para la mejora del sistema de reclutamiento.

### ***Desarrollar la planeación estratégica de personal y una gestión más flexible de la fuerza laboral***

Actualmente, la planeación de la fuerza laboral en las organizaciones del gobierno de Colombia se basa en gran medida en los insumos, y se concentra en las solicitudes de nuevas contrataciones para satisfacer las necesidades cambiantes y las nuevas prioridades, frente a las que reacciona el Ministerio de Hacienda referente al control presupuestario. El esfuerzo se focaliza en controlar el tamaño de las organizaciones, en monitorear el cumplimiento y en suministrar personal en áreas prioritarias, y esto seguirá siendo importante. Sin embargo, el diálogo entre las agencias centrales responsables y otras organizaciones del gobierno con respecto a la planeación de la fuerza de trabajo todavía no se basa suficientemente en un análisis exhaustivo de las cifras, estructuras y competencias del personal requerido para cumplir sus objetivos o en una discusión sobre las opciones y compensaciones. Hasta hace poco, la planeación estratégica se veía obstaculizada por la carencia de datos suficientes sobre la fuerza de trabajo a disposición del Ministerio de Hacienda y de otras agencias centrales. Para llevar a cabo un sistema más sofisticado de planeación de los recursos humanos, es un paso esencial desarrollar una base central de datos sobre el empleo público, que incrementará la eficiencia en la gestión de personal, tanto para organizaciones individuales como para el conjunto del gobierno.

Una vez implementada totalmente la base central de datos sobre el empleo público, se puede desarrollar una planeación estratégica de personal, haciendo mejoras continuas a medida que se desarrollen las herramientas y métodos. Los dos mayores empleadores, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Defensa, tienen métodos de planeación de personal bien desarrollados y podría ser útil compartir su experiencia con otros ministerios. El Departamento Administrativo de la Función Pública podría apoyar a las organizaciones del gobierno, desarrollando mejores marcos y herramientas para la planeación de personal. Otra iniciativa útil que puede ser adoptada conjuntamente por el DAFP, el Ministerio de Hacienda y el Departamento de Planeación, sería desarrollar un diálogo con organizaciones del gobierno sobre objetivos de planeación de personal del conjunto del gobierno, tales como el aumento de habilidades, la planeación para las tendencias demográficas y la continuación de la presión con miras a promover más eficiencia. En este contexto, se recomienda revisar los niveles de recursos en diferentes organizaciones del gobierno, como base para reasignar recursos para personal en línea con las prioridades del gobierno. Otro paso que mejoraría la capacidad de las organizaciones para planear, sería reemplazar el actual sistema de aprobación de presupuestos para nuevos cargos individualmente en cada organización, por una toma de decisiones más

holística sobre los presupuestos de personal de todas las organizaciones del gobierno como parte de la ronda de presupuesto anual. También se podría contemplar revisar el sistema de asignaciones presupuestarias para ocupar cargos vacantes, de manera que las acciones de reclutamiento puedan ser organizadas en cronogramas diferentes al de los cargos que se abren, para permitir a las organizaciones una mejor planeación y gestión de su reclutamiento.

Dado que buena parte de la prestación de los servicios públicos, especialmente de salud y bienestar social, está descentralizada en los niveles regional y municipal, será importante desarrollar capacidades de planeación de personal en los servicios que se prestan en dichos niveles. Una prioridad podrían ser los servicios de salud, para respaldar los esfuerzos en curso, regularizando el empleo y mejorando la organización de los servicios públicos de salud.

Se podrían mejorar los métodos y herramientas de planeación de personal, conjuntamente con el fortalecimiento de la rendición de cuentas de los ministerios y otras organizaciones en materia de planeación de personal. La experiencia de los países de la OCDE muestra, que esto se puede lograr haciendo que la planeación de personal forme parte de los planes estratégicos y de desempeño de las organizaciones del gobierno. Esto podría permitir el análisis de necesidades de personal actual y futura, a la luz de los cambiantes objetivos de la organización cambios tecnológicos, nuevos métodos de prestación de servicios, oportunidades para servicios compartidos y contratación externa y otros factores de este tipo. Como parte del marco de rendición de cuentas de la gestión, los gerentes pueden ser responsabilizados de la rendición de cuentas sobre la gestión del personal. Uno de los objetivos a más largo plazo de Colombia, podría ser desarrollar aún más el marco de desempeño organizacional y de rendición de cuentas. Una vez esté bien desarrollado y funcionando, el Ministerio de Hacienda podría reconsiderar su nivel de control sobre los requerimientos de cargos de personal, con el fin de dar mayor responsabilidad en materia de planeación de fuerza de trabajo y administración de las cifras de personal a las organizaciones ejecutoras. Un desarrollo de este tipo podría combinarse con una mayor eficiencia en la gestión de la fuerza de trabajo.

La planeación de personal podría ser más efectiva si hubiese mayor flexibilidad en la gestión de la fuerza de trabajo. Aunque es indudable que emplear personal a corto plazo, bien temporal o mediante contrato de servicios cuando sea usado para los fines adecuados otorga más flexibilidad al sistema, no existe mucho margen para gestionar los recursos humanos de forma más flexible. La capacidad de reasignar efectivos o redefinir las responsabilidades de los cargos, se ve extremadamente limitada por el sistema de descripción de cargos y no existe un proceso para organizar la movilidad. La permanencia en el cargo está extremadamente bien protegida y no hay muchas facultades para desvincular personal, incluso cuando lo demandan las necesidades organizacionales cambiantes y la carencia de posibilidades de reubicación. Aumentar la movilidad reemplazando el sistema de descripción de cargos con un sistema más flexible de perfiles de cargos, será esencial para lograr la flexibilidad requerida para la gestión de la fuerza de trabajo. La definición de perfiles genéricos comunes y de competencias básicas para tipos similares de trabajos entre toda la fuerza laboral, sería una ventaja importante en términos de organizar la movilidad. También se debe contemplar el desarrollo de otras herramientas de movilidad tales como la rotación de cargos. También se podría dar un mejor uso a la capacitación en el contexto de la planeación de personal, realizando análisis basados en competencias de las brechas de habilidades y concentrando la capacitación en las necesidades prioritarias de habilidades de las organizaciones, de manera que las nuevas contrataciones no sean la única manera de suplir las brechas de habilidades.

Se necesitan mayores facultades en la gestión del personal en el contexto de la reestructuración. La mayor parte de los países miembros de la OCDE hacen un uso considerable de disposiciones de reubicación o reasignación de efectivos, con el objetivo de facilitar ajustes en el empleo público. Se aconseja a Colombia el desarrollo de un sistema de reubicación de

personal y el estudio de la introducción de disposiciones de desvinculación para manejar el tema de personal excedente. Un programa de redundancia o retiro anticipado por una sola vez puede ser requerido, para permitir al gobierno completar la iniciativa de reestructuración lanzada en 2011, y así ajustar la mezcla de habilidades de la fuerza de trabajo más rápidamente.

### ***Mejorar los componentes básicos de la gestión de personal***

El objetivo del gobierno de contar con una fuerza de trabajo bien seleccionada, capacitada y evaluada, se vería reforzado por sistemas de gestión de competencias y elaboración de perfiles de cargos, instrumentos claves para la gestión estratégica de los recursos humanos. Las competencias pueden aportar unos cimientos comunes y bien integrados para reclutamiento, perfiles de puestos, gestión por desempeño, capacitación y planeación de personal. El gobierno debe acelerar el trabajo preparatorio que ya ha comenzado sobre competencias. La mejora de los métodos de reclutamiento sería un buen punto de partida para establecer las competencias en la gestión de personal. Otro paso clave sería remplazar el sistema inflexible de manuales de descripción de cargos, por un sistema de perfiles de puestos basados en competencias, que apoyaría un proceso de reclutamiento basado en méritos, ayudaría a reforzar la gestión por desempeño y permitiría una gestión más flexible de la fuerza laboral. La gestión de competencias también puede ser un instrumento muy efectivo para reconocer y valorar diversos antecedentes y experiencias como criterios importantes para la plantilla de personal del servicio público.

El fortalecimiento de la capacidad humana a través de la capacitación del personal es esencial para desarrollar la capacidad del servicio público. Las inversiones hechas en el desarrollo de las actividades de la Escuelas Superior de Administración Pública (ESAP) deben ser consolidadas con medidas adicionales. Actualmente, la capacitación no está focalizada suficientemente en el desarrollo de las habilidades prioritarias que necesitan las organizaciones del gobierno. La inversión en capacitación es desigual y en ausencia de técnicas de evaluación bien desarrolladas, no es evidente que se esté obteniendo la máxima eficiencia. La capacitación debe ser abordada de una manera más estratégica exigiendo a las organizaciones que hagan análisis de sus brechas de competencias, para concentrar la capacitación en las necesidades organizacionales prioritarias, que vinculan sus planes de capacitación con los de sus organizaciones, y que integren los planes de desarrollo de habilidades en su planeación de personal. Se podría fomentar que los gerentes rindieran más cuentas por la inversión en capacitación y desarrollo de personal y por la administración de sus presupuestos de capacitación en línea con prioridades identificadas, para fortalecer las competencias de su fuerza laboral. La capacitación también podría vincularse con la gestión por desempeño, de manera que se puedan identificar y atender las brechas de competencias que contribuyen a problemas de desempeño.

El DAFP podría jugar un valioso papel de liderazgo en este contexto citando a una red de especialistas en capacitación de los diferentes ministerios, y desarrollando directrices y marcos. Los cursos formales de capacitación deben ser complementados con otros métodos de aprendizaje, tales como capacitación en el trabajo, tareas de desarrollo, entrenamiento (*coaching*), tutoría, compartiendo conocimientos y aprendizaje en equipo. El aprendizaje en línea podría facilitar la introducción de nuevos enfoques.

Para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno y continuar con las reformas de gobernanza pública, se consideran críticas las competencias de liderazgo y gestión de los gerentes públicos. Muchos países de la OCDE han encontrado que es indispensable identificar competencias específicas de liderazgo y de gestión, e invertir cuantiosamente en programas de capacitación y desarrollo bien estructurados para gerentes en todos los niveles.

Se necesita un enfoque más estructurado en el servicio público colombiano, para garantizar que los gerentes estén bien equipados para ejercer el liderazgo necesario para las reformas del gobierno. Esto podría facilitarse teniendo un grupo más claramente definido de gerentes profesionales del servicio público. La ESAP podría estar bien posicionada para asumir un papel más estratégico con respecto al suministro de programas de desarrollo de gestión y liderazgo.

### ***Desarrollar mejores instrumentos para motivar al personal y fortalecer la gestión por desempeño***

Se han hecho una serie de reformas para fortalecer la gestión por desempeño en el servicio público colombiano. Recientemente se dio la responsabilidad a la CNSC de mejorar la gestión por desempeño, y a las organizaciones se les concedió más flexibilidad para diseñar sus propios instrumentos de evaluación de desempeño. El hecho de que todo el personal y los gerentes sean objeto de evaluación de desempeño es de por sí un logro destacable. El desafío ahora es lograr que el sistema de gestión por desempeño trabaje más efectivamente, y reforzarlo con instrumentos adicionales donde sea necesario.

La cultura de la gestión por desempeño todavía no se ha arraigado fuertemente en todo el servicio público. Esto no es sorprendente, dado que la creación de la cultura de desempeño ha demostrado ser una tarea de largo plazo en los países de la OCDE. No obstante, hay escenarios de buenas prácticas que demuestran lo que se puede lograr. Por ejemplo, las evaluaciones de desempeño parecen estar funcionando razonablemente bien en el sector de la educación, y hay una fuerte concentración en el desempeño bajo las nuevas directivas de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Sin embargo, en términos más generales, existe un problema generalizado de calificaciones de desempeño infladas, a pesar de la percepción expresada por los gerentes entrevistados para este Informe, en el sentido de que las calificaciones de desempeño no reflejan la realidad del desempeño del personal en el terreno. Además, si bien existen disposiciones legales para desvincular personal por mal desempeño, raramente se usan.

La mejora de la gestión por desempeño es un asunto complejo y multifacético. Aunque no forma parte del alcance de este Informe de expertos, para fortalecer la gestión efectiva del desempeño del personal, es necesario fortalecer el sistema de gestión del desempeño organizacional. Esto no se ha establecido firmemente todavía en Colombia, aunque el sistema de acuerdos de gestión que ha sido implementado es un paso importante. El desarrollo continuado de sistemas de definición de objetivos organizacionales, informes de desempeño y rendición de cuentas es esencial para crear el contexto organizacional necesario para describir los resultados deseados de las organizaciones públicas, vinculándolos con los objetivos de los equipos e individuos y evaluando el desempeño en los niveles organizacional, de equipo e individuales.

Un factor que contribuye al desempeño subestándar podría ser, que una parte significativa del personal de carrera fue reclutado antes de que el sistema de reclutamiento fuese reformado para reforzar el mérito. Por lo tanto, puede ser que al menos una parte de ese personal simplemente carece de las competencias adecuadas para realizar sus trabajos efectivamente. Esto resalta la importancia de hacer un análisis de brechas de competencias en las organizaciones, para lograr un mejor entendimiento de las causas raíz de los problemas de desempeño. Si hay un problema estructural en términos de competencias del personal, debe irse corrigiendo gradualmente en todo el sistema, a medida que ingresa nuevo personal a través de concursos de reclutamiento reformados después de 2005 y particularmente si se introduce el reclutamiento con base en competencias. Sin embargo, esto puede necesitar demasiado

tiempo y podría ser aconsejable contemplar otras herramientas, tales como las medidas de ajuste de la fuerza laboral mencionadas antes.

Los gerentes tienen pocas herramientas para gestionar la motivación y el desempeño de los funcionarios públicos de carrera, y esto debilita indudablemente el sistema de gestión por desempeño. Tanto los gerentes como el personal necesitan mejores incentivos para comprometerse con el sistema. Las evaluaciones de desempeño no juegan papel alguno en las carreras de los servidores públicos permanentes, dado que no hay una estructura de carrera para este personal. El personal es reclutado para un cargo específico y debe someterse a un examen competitivo público para cambiar de cargo o lograr un ascenso. Esto por sí mismo no sería un problema de gran importancia, si la experiencia y las competencias relacionadas con el trabajo fuesen tenidas en cuenta en el criterio del mérito. Sin embargo, como este no es el caso, las oportunidades de ascenso y de movilidad para el personal en servicio son muy limitadas. Más aún, como no hay un sistema de progresión de la remuneración dentro del mismo grado, no hay oportunidades de aumento del salario base sin cambiarse a un cargo en un grado salarial más alto. Todo esto descarta un instrumento clave para motivar al personal. El sistema de descripción de cargos limita aún más las oportunidades de desarrollo de carrera ya que fija barreras para la movilidad del personal. La carencia de una estructura de carrera se agrava por el hecho de que los grados de los cargos están definidos estrechamente, y no dan espacio para que el personal de buen desempeño acceda a responsabilidades adicionales o a los aumentos salariales correspondientes.

Se podría introducir una dimensión más clara creando unos grados de cargos definidos más ampliamente con espacio para la progresión, mediante una serie de pasos dentro de un mismo grado con base en el desempeño y en las mejoras en las competencias relacionadas con el trabajo. Tener en cuenta en los procesos de selección de personal la experiencia previa también podría mejorar las oportunidades de carrera del personal. La introducción de perfiles de puestos podría aportar una base sólida para desarrollar una dimensión de carrera dentro del sistema de graduación de cargos. Tener mecanismos de movilidad, posibilidades de rotación de puestos y capacitación basada en competencias, también podría contribuir a mejorar las oportunidades de carrera y la motivación del personal.

Se necesitan mejores estrategias para abordar el problema de las calificaciones infladas en las evaluaciones de desempeño. Colombia no está sola en este tema, ya que las calificaciones infladas son un problema ampliamente reconocido en la evaluación de desempeño. Unos pasos que han demostrado ser efectivos en países de la OCDE incluyen: capacitar a los gerentes y al personal en el sistema de gestión del desempeño; involucrar al personal en la definición de los criterios de desempeño; delimitar metas de desempeño claras y específicas; usar competencias; realizar auditorías a las calificaciones de desempeño y usar comités de calibración o procesos de revisión por pares. Dichos procesos pueden ayudar a aumentar la confianza en el sistema, un ingrediente esencial para que funcione como se pretende.

El uso de bonificaciones por desempeño es cuestionable dada la debilidad del sistema de gestión por desempeño. Se recomienda que se suspendan las bonificaciones por desempeño por el momento, hasta que se resuelvan los problemas de las calificaciones de desempeño infladas. Si se pueden ampliar los grados de escalafón y remuneración, en el futuro puede ser aconsejable introducir un elemento de desempeño en la progresión salarial. Sin embargo, no hay urgencia de implementar un sistema de remuneración basado en desempeño, que requiere de prácticas sofisticadas de gestión de personal. Muchos países de la OCDE han decidido no ir en esta dirección debido a su complejidad.

La gestión por desempeño podría ser considerablemente más efectiva, si existiese un sistema formal para gestionar el desempeño subestándar. Esto podría enviar el mensaje de que la permanencia en los cargos de carrera depende del desempeño y les daría más apoyo a



los gerentes para la administración de casos de mal desempeño. Se recomienda introducir un sistema de este tipo y capacitar y apoyar a los gerentes en su aplicación. En los casos en los que fracasan los esfuerzos por mejorar el desempeño, se recomienda tener una gama de sanciones progresivas más severas. Esto probablemente será más efectivo que contar solamente con la sanción última de despido, que raramente se aplica. Los sistemas de gestión por desempeño y disciplinarios podrían ser diferenciados más claramente el uno del otro. El período de prueba podría ser usado más efectivamente para identificar y atender cualquier desajuste entre el nuevo personal reclutado y los requerimientos del puesto o los problemas de desempeño.

En lugar de tratar de implementar mejoras en la gestión por desempeño en todas las organizaciones al mismo tiempo, un enfoque más viable puede ser identificar organizaciones piloto donde ya exista una buena base sobre la que edificar. Al estudiar cuál puede ser la mejor manera de apoyar la gestión por desempeño desde el centro, puede ser aconsejable trasladar responsabilidades de la CNSC al DAFP, para facilitar una mejor integración entre la gestión por desempeño y otras reformas a la GRH, y para permitir al DAFP jugar un papel de coordinación. El propio DAFP podría ser una de las organizaciones piloto del nuevo enfoque hacia la gestión por desempeño.

### ***Aclarar la interfaz político-administrativa y administrar a los altos directivos como un grupo***

A lo largo de las últimas dos décadas, los países de la OCDE han concentrado gran cantidad de esfuerzos de reforma en los altos directivos, para garantizar la capacidad de liderazgo y de gestión esencial para la reputación y el desempeño de las organizaciones del gobierno. Colombia también ha dado pasos para fortalecer las directivas, mejorando la forma en la que se organizan los procesos de selección de los gerentes públicos y a través de la formación técnica de los directivos. No obstante, el grupo de altos directivos está subadministrado en comparación con muchos países de la OCDE. El hecho de que se puedan hacer nombramientos discrecionales hasta los cargos de mandos medios, desdibuja la interfaz entre los sistemas político y administrativo.

En el servicio público colombiano, todos los cargos directivos, al igual que ciertos otros cargos que son considerados de confianza, son objeto de libre nombramiento y cese. Si bien la transparencia del proceso de contratación para cargos de gerencia pública ha sido mejorada, y se están haciendo grandes esfuerzos para identificar candidatos competentes, el sistema no está todavía basado totalmente en el mérito, ya que estos cargos no están sujetos a competencia abierta. Si bien este sistema da flexibilidad para la selección del personal directivo del servicio público, esto significa que no existe un grupo de servidores públicos profesionales permanentes en los niveles directivos altos o medios. Esta situación menoscaba la continuidad en la gestión del servicio público y amenaza con debilitar la imparcialidad, dado que la frontera entre los nombramientos políticos y los gerentes profesionales no es clara.

La administración de la interfaz administrativa-política, es una parte crítica para el desarrollo de un servicio civil profesional. Se recomienda hacer una distinción clara entre los nombramientos políticos y los gerentes del servicio público. Edificando sobre los elementos ya existentes, el sistema de nombramientos a cargos de dirección pública debe ser totalmente basado en méritos. Los métodos de reclutamiento y selección basados en competencias, que ya se están promoviendo y son ampliamente usados, deben ser aplicados a todos los reclutamientos de manera consistente. La flexibilidad debe combinarse con una continuidad razonable a través de un sistema de nombramientos para períodos fijos, como se hace en varios países de la OCDE. El sistema de nombramientos discrecionales de los cargos de más alto nivel podría permanecer, aunque el establecimiento de algún tipo de órgano asesor para los

nombramientos de dicho nivel sería una ventaja en términos de garantizar, que el gobierno tenga acceso al mejor talento en estos cargos críticos.

Para implementar con éxito las reformas del servicio público podría constituir una ventaja la formación de un grupo más cohesionado de altos directivos. Esto podría ser llevado a cabo gestionando de forma homogénea los procesos de selección, las competencias, la gestión del desempeño, la capacitación o formación técnica, y el sistema retributivo de los altos directivos. En términos de crear cohesión y valores compartidos, podría ser útil crear oportunidades sistemáticas para que los altos directivos se reúnan en capacitaciones, seminarios y encuentros colectivos. Definir competencias específicas y un sistema estructurado de capacitación y desarrollo dirigido a los altos directivos podría ayudar a garantizar consistencia en las capacidades de la alta dirección.

En el más largo plazo se debe contemplar la integración de los mandos medios al servicio público de carrera con el fin de dar continuidad en este nivel. Esto podría tener la ventaja de abrir perspectivas adicionales de carrera en el servicio público de carrera. Sin embargo, la secuenciación con otras reformas podría ser importante, para evitar introducir las rigideces del actual sistema de empleo de carrera en la administración de este grupo.

### *Mejorar la remuneración y el reconocimiento*

Si bien las reformas al sistema de remuneración no son el tema más apremiante, hay varios pasos que podrían darse en el largo plazo para proveer instrumentos adicionales para el control de los costes derivados del sistema retributivo y para habilitar el uso de la remuneración como una herramienta de gestión. Esto iría en línea con los desarrollos en los países de la OCDE.

Los niveles de remuneración en el servicio público parecen ser más que suficientes para atraer y retener personal en los grados menos cualificados. Sin embargo, parece haber una brecha en la remuneración con el sector privado respecto a los especialistas más cualificados, que puede dificultar reclutar y retener el personal adecuado. Será importante desarrollar herramientas para comparar y monitorear los niveles de remuneración entre el sector público y el privado, de manera que la política de remuneración pueda convertirse en un instrumento efectivo de la gestión de recursos humanos. El objetivo podría ser aclarar que la oferta del servicio público, está compuesta no solo por el salario sino también por otros beneficios como pensión, seguridad de empleo para el personal de carrera y otras ventajas, y asegurarse de que sea dirigida adecuadamente para reclutar y retener personal de alta calidad sin elevar los costes de empleo más allá de lo que se considere asequible y fiscalmente prudente.

Hay varios pasos que podrían darse para mejorar el sistema de remuneración. Se requiere una metodología más sofisticada de clasificación de los cargos y se recomienda convertir el gran número existente de grados salariales estrechos, en grados más amplios basados en un sistema de clasificación de cargos. Esto podría permitir el establecimiento de una nueva estructura de remuneración y grados basada en criterios claros y objetivos con una mejor posibilidad de crear una dimensión de carrera. Sería preferible crear un sistema de progresión salarial basado en la estructura de grados, reemplazando el sistema actual de primas de antigüedad. Esto podría permitir que el elemento de antigüedad vaya perdiendo énfasis gradualmente, dando un papel más importante a las competencias y al desempeño.

Una estructura salarial más sencilla con menos primas y bonificaciones podría administrarse de una manera más fácil y clara, sería más transparente y haría que fuesen más predecibles los niveles salariales y costes de remuneración. Si bien el gobierno ha mantenido un control firme sobre los incrementos salariales, incluir factores además del coste de vida en los criterios para analizar los aumentos salariales, como se hace en muchos países de la OCDE,

puede ofrecer un mayor campo de acción para la gestión del coste global de la remuneración. El DAFP debe jugar un papel importante en el desarrollo de las metodologías e instrumentos para la gestión de las remuneraciones y en el fortalecimiento de las capacidades de gestión estratégica de la política de remuneración.

Si bien los sistemas de relaciones laborales varían ampliamente, los sindicatos y las negociaciones colectivas juegan un papel importante actualmente en todos los países de la OCDE. Colombia está desarrollando su sistema de relaciones laborales en el sector público. Es importante que este proceso continúe, con miras a involucrar a los sindicatos en las reformas del sector público, pasando a una relación más madura entre los representantes de empleadores y empleados, y previniendo el surgimiento de un patrón propenso al conflicto en las relaciones laborales.

### ***Fortalecer y comunicar los valores básicos del servicio público más claramente***

La experiencia de los países de la OCDE muestra que prestar atención permanente a los valores básicos es esencial para lograr reformas exitosas y sostenibles. Colombia podría continuar fortaleciendo los valores fundamentales del servicio civil de mérito, integridad, neutralidad política y legalidad, incluyendo estos aspectos en la gestión de recursos humanos dentro del servicio público. Unos cimientos sólidos para los valores básicos tradicionales permitirán promover nuevos valores tales como eficiencia, desempeño, diversidad y servicio al ciudadano, sin menoscabar los pilares esenciales. Se requerirá de vigilancia para garantizar que las tensiones inevitables entre los valores tradicionales y los nuevos valores básicos, no erosionan los valores de mérito, probidad y legalidad, a medida que se alienta a los gerentes y al personal público a actuar con mayor eficiencia y mejores estándares de desempeño.

Un paso que podría darse para consolidar los valores básicos y crear espacio al mismo tiempo para las mejoras en la gestión de los recursos humanos que el gobierno busca ansiosamente, sería pasar a una jerarquía de instrumentos para poner los valores en acción. A un más largo plazo, se podrían contemplar algunos cambios en el marco constitucional y legislativo. Unos cimientos sólidos para los valores del servicio público, combinados con la flexibilidad esencial para la gestión de los recursos humanos, podrían lograrse de mejor manera definiendo los valores básicos en la Constitución, e incorporando los principios claves y las políticas generales de la GRH del servicio público en la legislación primaria, y las reglas y procesos detallados en las regulaciones y circulares oficiales. Los valores podrían ser reforzados a través del uso de instrumentos que han demostrado ser efectivos en países de la OCDE, tales como códigos de conducta y de ética, y capacitación para su aplicación.

La reforma a la gestión de recursos humanos podría transmitir los valores básicos claramente. Los esfuerzos del gobierno en las áreas de reclutamiento, gestión por desempeño, participación ciudadana y eficiencia son ejemplos de cómo puede implementarse. El mérito podría ser fortalecido aún más disminuyendo la dependencia en personal temporal y contratistas para el desempeño de funciones permanentes, y haciendo que el reclutamiento para los cargos de gerencia pública fuese basado totalmente en el mérito. También sería importante proseguir con los esfuerzos que se están haciendo, para fortalecer la gestión por desempeño. Una rápida y efectiva acción con respecto al inadecuado desempeño y a los asuntos disciplinarios, podría enviar un mensaje contundente sobre los valores con los que está comprometido el gobierno. La promoción de la diversidad en el servicio público es otra área en la cual el gobierno puede resaltar la importancia de los valores básicos, particularmente en relación con la etnicidad y la diversidad social en el empleo público.

Los gerentes en todos los niveles juegan un papel central en la configuración del etos del servicio público y en la transmisión de los valores. Se podría hacer un esfuerzo concertado en

esta área incluyendo los valores en el reclutamiento, la inducción, la gestión del desempeño y la capacitación de los gerentes.

### ***Fortalecer la capacidad de GRH en todo el gobierno para apoyar las reformas***

Para que el sistema de gestión de recursos humanos evolucione en las direcciones desarrolladas en este Informe, será esencial desarrollar sólidas capacidades en GRH. Actualmente, las responsabilidades de la GRH están asignadas entre varios órganos centrales diferentes, de manera que dificulta lograr la coordinación suficiente. Sería aconsejable consolidar las responsabilidades del DAFP en materia de GRH y desarrollar sus capacidades estratégicas. El DAFP podría asumir un papel líder en el diseño y la supervisión de la implementación de las reformas en la GRH. El DAFP también puede agregar un valor significativo desarrollando marcos y herramientas para apoyar a los ministerios y demás organizaciones en la mejora de su GRH. El corolario de esto es que el DAFP podría involucrarse menos en el detalle de la operación, la regulación y el cumplimiento. Sin embargo, este cambio tendrá que ser gradual, y solo debe darse a medida que se vayan poniendo en funcionamiento nuevos mecanismos de rendición de cuentas de gestión, marcos, estándares y mecanismos de monitoreo de las políticas de GRH, para remplazar los controles centrales detallados.

Flexibilizar la GRH inevitablemente conllevará no solo a reformar las políticas y procedimientos que restringen la gestión efectiva de la fuerza de trabajo, sino también a proporcionar a los ministerios y departamentos una mayor facultad para administrar su GRH. Esto requerirá de una cuidadosa preparación, y de capacitar a los gerentes ejecutores y al personal o a las unidades de RR.HH. para permitirle asumir responsabilidades más estratégicas en materia de GRH. La experiencia en países de la OCDE ha mostrado que la delegación de las funciones de GRH solo tendrá éxito, si va acompañada de una mayor rendición de cuentas por la administración de la GRH. El DAFP podría evaluar qué grado de delegación puede ser deseable para lograr que el sistema de GRH funcione mejor, y cómo podría implementarse en fases para permitir el desarrollo de las capacidades necesarias. En esta etapa se recomienda que los esfuerzos se concentren en prestarle asistencia a las unidades de RR.HH. y a los gerentes de línea, para mejorar los elementos de la GRH de los cuales ya son responsables, especialmente la gestión por desempeño, la planeación de la fuerza de trabajo y la capacitación del personal, en lugar de delegarles temas adicionales.

Una iniciativa valiosa que el DAFP podría tomar, en términos de crear la comunidad profesional de RR.HH. en las organizaciones del gobierno, sería entablar un diálogo permanente con las funciones de RR.HH. en los ministerios y departamentos. Esto podría eventualmente dar lugar al establecimiento de un foro de Directores de RR.HH. y a una red de gerentes de RR.HH. Las competencias para los profesionales de RR.HH. deben ser definidas y se debe hacer un gran esfuerzo en materia de capacitación y desarrollo.

### ***Desarrollar los argumentos para sustentar la reforma, la hoja de ruta para implementarla, y un menú para secuenciar su implementación***

En esta etapa inicial de revisar qué reformas pueden ser necesarias, Colombia podría centrarse en desarrollar los argumentos para sustentar la reforma y crear un sentido de pertenencia y respaldo. Esta es la primera etapa de todo proceso de reforma, también será esencial identificar e involucrarse con partes interesadas claves desde el inicio. También se debe estudiar la organización de debates y consultas públicas. Esos pasos iniciales ayudan a planear las estrategias de la reforma y a evitar confrontaciones nocivas.

Las decisiones sobre la secuenciación de las reformas son extremadamente importantes. Será necesario hacer una evaluación cuidadosa de lo que se puede lograr a través de reformas

en la gestión, y dónde se pueden requerir cambios legales. Muchos de los temas identificados en el Informe, solo pueden ser abordados efectivamente mediante reformas integradas en varias áreas, y esto requerirá de un análisis detenido de las interdependencias y de la secuenciación. Se deben evitar las reformas fragmentadas. Por lo tanto podría desarrollarse una hoja de ruta de la reforma para orientar la secuenciación de las mismas.

Los aspectos territoriales de la gestión de la fuerza de trabajo, deben ser una consideración primordial en las decisiones sobre la mejor forma de secuenciar y dirigir las reformas. En vista de la importancia de los niveles subnacionales de gobierno en la prestación de los servicios públicos, es esencial que las administraciones regionales y municipales formen parte de la estrategia de reforma de la GRH. Quizás podría contemplarse entonces un enfoque de dos vías para su implementación, con una vía centrada en las reformas de todo el servicio público y la otra centrada en sectores claves, tanto en el nivel nacional como en los niveles subnacionales.

## Notas

1. Las cifras se relacionan con el 31 de diciembre de 2009 y fueron suministradas por el Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia.
2. Datos suministrados por el DAFP en mayo de 2013.
3. Las responsabilidades del DAFP están organizadas en torno a cuatro áreas: 1) planeación, capacitación y desarrollo de capital humano, 2) administración del empleo, 3) gestión de desempeño, y 4) administración de las relaciones humanas y sociales, incentivos y bienestar.
4. La cantidad de trabajadores del sector público de salud está estimada en alrededor de 450,000, según las cifras suministradas al equipo de la misión de la OCDE por el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. El Gobierno de Colombia modificó recientemente los esquemas de empleo del personal que trabaja en las instituciones de salud; este nuevo régimen busca una mejor prestación de los servicios, una más sólida garantía de los derechos laborales y una mayor viabilidad del sector salud.
5. Datos suministrados por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).
6. Información suministrada al equipo de la misión de la OCDE durante entrevistas.
7. Datos suministrados en nota preparada por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) el 20 de noviembre de 2012 y actualizados en mayo de 2013.
8. Información suministrada al equipo de la misión de la OCDE durante una sesión informativa por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).
9. Datos suministrados en nota preparada por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) el 20 de noviembre de 2012.
10. Información suministrada al equipo de la misión de la OCDE durante entrevistas.
11. Para mayor información, ver Ley 909 y Sentencia C-614, 2009 de la Corte Constitucional.
12. OCDE, 2010d.



13. Según reporte del DAFP en mayo de 2013, el sitio web de SIGEP ([www.sigep.gov.co](http://www.sigep.gov.co)) tiene una sección (SIGEP en cifras, <http://reportes.sigep.gov.co/SIGEPEnCifras>) que busca generar reportes de información cuantitativa sobre instituciones públicas nacionales y datos sobre el empleo público en general.
14. La información de este párrafo se extrajo de OCDE, 2010.
15. *Ibidem*.
16. Funcionarios colombianos entrevistados durante esta revisión comentaron que el personal de libre nombramiento (gerentes y profesionales) tiene salarios por fuera de la escala regular del servicio civil. Sin embargo, en mayo de 2013 el DAFP reportó que el 99% de los salarios relacionados con gerencias están dentro de la escala autorizada del servicio civil.
17. OCDE, 2011, paginas 100, 101.
18. OCDE, 2010d.
19. OCDE, 2010c.
20. OCDE, 2010d.
21. Datos suministrados al equipo de la misión de la OCDE en entrevista con la Comisión Nacional del Servicio Civil.
22. Información suministrada al equipo de la misión de la OCDE en entrevistas con gerentes y personal de RR.HH. de organizaciones del gobierno.
23. Información suministrada al equipo de la misión de la OCDE en entrevista con la Comisión Nacional del Servicio Civil.
24. Información suministrada al equipo de la misión de la OCDE en entrevista con la Comisión Nacional del Servicio Civil.
25. Los datos sobre planta de personal y recursos fueron suministrados al equipo de la misión de la OCDE en entrevista con la Comisión Nacional del Servicio Civil.
26. Información suministrada al equipo de la misión de la OCDE en entrevista con la Comisión Nacional del Servicio Civil.
27. Información suministrada al equipo de la misión de la OCDE en entrevista con la Comisión Nacional del Servicio Civil.
28. Ministerio de Presupuesto, de la Cuentas Públicas y de la Función Pública (*Ministère du budget, des Comptes publics, et de la Fonction publique*) (2008), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique: Politiques et pratiques 2007-2008*, Vol. 2, páginas 65-68, París.
29. Comisión para Nombramientos del Servicio Público (*Commission for Public Service Appointments*), *Review Procedures Under Sections 7 and 8 of the Codes of Practice*. [www.cpsa.ie/](http://www.cpsa.ie/), visitado el 26 de noviembre de 2012.
30. OCDE, 2010d.
31. OCDE, 2010d.
32. Información suministrada al equipo de la misión de la OCDE durante entrevistas.
33. *Departamento de Gasto y Reforma Pública (Department of Public Expenditure and Reform)*, 2011.
34. Datos suministrados en nota del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) el 20 de noviembre de 2012.

35. La información sobre la integración de los valores básicos en la GRH fue recolectada durante la revisión de la OCDE a la gestión de recursos humanos en el gobierno federal de Brasil, OCDE, 2010c, páginas 240-241.
36. Según reporte del DAFP en mayo de 2013, dichas políticas buscan fomentar: 1) la institucionalización de audiencias públicas de rendición de cuentas a los ciudadanos en el 91% de las entidades nacionales (rama ejecutiva), 2) el desarrollo de políticas, herramientas y lineamientos para facilitar la rendición de cuentas, 3) monitoreo anual de ejercicios de rendición de cuentas a través de audiencias públicas mediante un estudio del Modelo Estándar de Control Interno, aplicado a entidades nacionales y territoriales, 4) diálogos de políticas y participación ciudadana, 5) alianzas institucionales para fines de capacitación del servicio civil y control social (13 agencias).
37. OCDE, 2010d.
38. OCDE, 2010d.
39. Weber, 2012.
40. Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2013.

## *Bibliografía*

- Oficina del Gabinete (2009), *HR Professional Standards Handbook*, Oficina del Gabinete, Reino Unido.
- Costa, R. y Waissbluth, M. (2007), “Tres Años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y Perspectivas”; documento presentado para discusión en el Consorcio *Libertad y Desarrollo*, Santiago de Chile.
- Gobierno del Reino Unido (2008), “Senior Civil Service Workforce and Reward Strategy: Report of the Steering Group to the Cabinet Secretary”.
- Holbeche, L. (2001), *Aligning Human Resources and Businesses Strategy*, Butterworth-Heinemann, Oxford.
- Cámara de los Comunes (2010), *Outsiders and Insiders: External Appointments to the Senior Civil Service*, Comité Selecto de la Administración Pública (*Public Administration Select Committee*), The Stationery Office Limited, Londres, [www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmpubadm/241/241.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmpubadm/241/241.pdf).
- Huerta Melchor, O. (2008), “Managing Change in OECD Governments: An Introductory Framework”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 12, OECD Publishing, París.
- Servicio Civil de Irlanda (2001), *Guidelines for Managing Underperformance in the Civil Service*, Departamento de Gasto y Reforma Pública (*Department of Public Expenditure and Reform*), mayo de 2011, <http://per.gov.ie/> (visitado el 26 de noviembre de 2012).
- Miller, J. (2011), *Sustainable Organisation Performance: What really makes the difference*, Chartered Institute of Personnel and Development, Londres.
- OCDE (2013), *OECD Port-Cities Programme*, [www.oecd.org/regional/oecdport-citiesprogramme.htm](http://www.oecd.org/regional/oecdport-citiesprogramme.htm).

- OCDE (2012a), *The Government Workforce of the Future: Innovation in strategic workforce planning in OECD countries*, Informe preparado para el Grupo de Trabajo de Empleo y Gestión Pública (*Public Employment and Management Working Party*), GOV/PGC/PEM(2012)1/REV, OCDE, París.
- OCDE (2012b), *Rewarding performance in the public sector: Performance-related pay in OECD countries*, Red de Empleo y Gestión Pública (*Network on Public Employment and Management*), GOV/PGC/PEM(2012)3, Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial (*Public Governance and Territorial Development Directorate*), OCDE, París.
- OCDE (2012c), *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177758-en>.
- OCDE (2012d), Encuesta sobre Contratación Pública, respuesta de Colombia (documento no publicado).
- OCDE (2011a), *Public Servants as Partners for Growth: Towards a stronger, leaner and more equitable workforce*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2011b), *Towards More Effective and Dynamic Public Management in Mexico*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116238-en>.
- OCDE (2011c), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2010a), *Public Administration after “New Public Management”*, Serie Valor por el Dinero en los Gobiernos (*Value for Money in Government Series*), OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086449-en>.
- OCDE (2010b), *Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2010c), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2010d), *Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments*, París.
- OCDE (2009), *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2008a), *Ireland: Towards an Integrated Public Service. OECD Public Management Review*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2008b), *The state of the public service*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2007), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Belgium*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2005a), *Performance-related Pay Policies for Government Employees*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2005b), “Tendencias en Políticas de Gestión de los Recursos Humanos en Países miembros de la OCDE. Un Análisis de los Resultados de Encuesta de la OCDE sobre Gestión Estratégica de los Recursos Humanos” (“*Trends in Human Resources Management Policies in OECD Member Countries. An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management*”), GOV/PGC/HRM (2004)3/FINAL, OCDE, París.
- Poinsot, V. (2009), *Diversity: Innovative Practices and Future challenges*, presentación hecha durante la reunión de expertos sobre “Construcción de un Servicio Público más

Justo y Fuerte mediante el Fomento de la Diversidad” (*“Building a Fairer and Stronger Public Service by Fostering Diversity”*), 1° de octubre de 2009.

Secretaría de la Junta del Tesoro de Canadá (*Treasury Board of Canada Secretariat*) (2009), “TB Management Accountability Framework”, [www.tbs-sct.gc.ca/mafcrq/index-eng.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/mafcrq/index-eng.asp) (visitado en diciembre de 2010).

Oficina de Gestión de Personal de los Estados Unidos (*United States Office of Personnel Management*) (2002), *A White Paper. A Fresh Start for Federal Pay: The Case for Modernization*, Washington, DC, <http://archive.opm.gov/strategiccomp/whtpaper.pdf>.

Weber, A. (2012), “Alta Dirección Pública”; presentación dada en el seminario *Fortaleciendo la Capacidad del Empleo Público Colombiano*, Bogotá, 27 de julio de 2012.