

GERENCIA DEL TALENTO HUMANO EN EL SECTOR PÚBLICO: ANÁLISIS EN ENTIDADES PÚBLICAS DE MANIZALES, PEREIRA Y ARMENIA*

*Gregorio Calderón Hernández***

* El presente artículo se escribe a partir de la investigación *Características, perfil y proyecciones de la gerencia del talento humano en el sector público de Manizales, Pereira y Armenia*, llevada a cabo durante los años 2000-2001, con la participación de los estudiantes de la Especialización en Gerencia de Talento Humano de la Universidad de Manizales. Participaron los estudiantes Luz Piedad Arbeláez, Julia Alba Bermúdez, Jesús A. Bermúdez, Luz Dary Gallego, Beatriz González, Jairo Gutiérrez, Piedad Cristina Tirado, Olga Marina Vélez y Victha Lucía Vera. El artículo se recibió el 21-04-2004 y se aprobó el 22-11-2004.

** Doctor en Administración de Empresas y Dirección de Empresas, Universidad de Pablos Olavide de Sevilla, 2001; Magíster en Desarrollo Educativo y Social CINDE – Universidad Pedagógica Nacional, 1992; Magíster en Administración, Universidad Eafit, 1998. Profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales. Líder del grupo de investigación Cultura Organizacional y Gestión Humana, reconocido por Colciencias. Correo electrónico: gregorio_calderon@yahoo.es

RESUMEN

La gestión del talento humano en el sector público se ha centrado en la administración de personal, y poco se ha avanzado en la gestión estratégica del área y su aporte al logro de los objetivos institucionales. Con la finalidad de indagar sobre el aporte de la gestión humana al cumplimiento de la misión del Estado, se realizó la presente investigación en 39 entidades públicas de las ciudades de Manizales, Pereira y Armenia, cuyas preguntas centrales fueron: ¿cuál es el perfil de los gerentes de talento humano en las entidades objeto de estudio? ¿Cuál es el aporte de las áreas de recursos humanos a la gestión estratégica de las entidades? ¿Cómo están las prácticas de talento humano en el sector estudiado? Lo encontrado muestra un desfase significativo entre el deber ser y lo que efectivamente hacen en estas áreas las entidades departamentales y municipales. Puede afirmarse que la gestión humana en las organizaciones estatales estudiadas está en deuda frente a las expectativas de los altos directivos institucionales y a los avances y desarrollos teóricos de la disciplina. En las áreas de talento humano la función tradicional de carácter administrativo y poco aportan al desarrollo estratégico de las organizaciones.

Palabras clave: talento humano, gerencia de talento humano, sector público, prácticas de talento humano, gestión estratégica de talento humano.

ABSTRACT

Human Talent Management In Government Organizations: A Study Of Public Agencies In Three Colombian Cities (Manizales, Pereira And Armenia)

Human talent management in government organizations has traditionally focused on personnel management and little has been done concerning strategic management and its relationship to institutional goals. On such a basis, the Colombian Agency for Public Service has formulated some guidelines aimed at correcting such situation. As a contribution to the establishment of the role of human talent management in the achievement of the State mission, this research was undertaken to answer some questions about the reality of 39 state-led organizations in the Colombian cities of Manizales, Pereira and Armenia. The main questions were: What is the profile of the human talent managers that work at the organizations under study? What is the contribution of human resource areas to the strategic management of such organizations? What are the human talent practices in State-led organizations? Findings suggest the existence of a significant gap between the ideal and the real status of human resource areas in state and municipal organizations. Human management in these organizations is precarious if compared to the expectations of higher management and the theoretical and technical advances. Human talent areas are still focused on traditional administrative roles and contribute little to the strategic development of government organizations.

Key words: Human talent, human talent management, public organizations, human talent practices, strategic management of human talent.

Introducción

Los procesos de transformación organizacional producto de la globalización, la creciente complejidad e incertidumbre en el entorno mundial y el triunfo del neoliberalismo como corriente ideológica se han convertido en una urgencia para las organizaciones públicas, que deben responder a las necesidades de los ciudadanos, a la generación de bienestar colectivo y al desarrollo del país (Aldana *et al.*, 1996). Además, aparte de que deben hacerlo desde los criterios de una nueva gerencia pública, a los tradicionales criterios de economía, eficiencia y efectividad tienen que agregar los de equidad social, excelencia y sostenibilidad (Osborne y Gabler, 1997).

En esta nueva visión de la gestión de lo público se trasciende de la simple idea, un tanto reduccionista, de “aplicar la ley” y se cambia por la obligación del “logro de resultados”, bajo un paradigma posburocrático que implica, entre otras cosas, “incremento de la flexibilidad, desarrollo de la competencia, mayor responsabilidad ante los ciudadanos, mejor gerencia de recursos humanos, uso de la tecnología informática y fortalecimiento de las funciones de dirección” (Vargas, 1998: s. p.).

Estudiosos de la competitividad y la eficacia (Pfeffer, 1998; Barney, 1991; Conner y Ulrich, 1996) han demostrado que no basta con intervenir la tecnología, los procesos y las estructuras organizacionales si no se invierte en el motor de ellas: las personas y la cultura organizacional. En el sector público es especialmente válida esta premisa, pues si la mentalidad de las personas no varía,

ellas mismas terminarán reviviendo las viejas estructuras, las viejas leyes y los antiguos procedimientos y trámites; en fin, la vieja manera de administrar (Cárdenas, 1992).

Con la finalidad de indagar el aporte que pueda hacerse desde la gestión humana al cumplimiento de la misión del Estado, se realizó una investigación en 39 entidades públicas de las ciudades de Manizales, Pereira y Armenia, cuyas preguntas centrales fueron: ¿cuál es el perfil de los gerentes de talento humano en las entidades objeto de estudio? ¿Cuál es el aporte de las áreas de recursos humanos a la gestión estratégica de las entidades? ¿Cómo están las prácticas de talento humano en el sector estudiado?

El objetivo es establecer las características de la gerencia del talento humano en el sector público y las razones que impiden o limitan su capacidad de acción sobre la gestión humana de las entidades. Los investigadores asumieron las siguientes premisas:

- Existe una actitud marcada en la gerencia de talento humano de “no puede hacerse por ser público”, es decir, las normas y leyes se han convertido más en disculpa para no actuar, que en el instrumento para poner en práctica los principios y valores fundamentales del Estado. Esto es, no se aplica el principio de que las reglas definen restricciones sobre algunas conductas y legitiman otras, de manera que son una manera de construir comportamientos colectivos que deberán ser socialmente aceptados (Dávila, 1985: 146).

- La ausencia de una adecuada cultura política y administrativa ha dado lugar a que factores exógenos de carácter *politiquero* incidan negativamente en la administración pública.
- Se reconoce el surgimiento de un paradigma emergente, denominado *nueva gestión pública*, que pretende asumir principios del *management* en la administración de lo público (Ávalos, 1994, y Guerrero y Hernández, 1999).
- La gerencia de talento humano requiere una transformación cultural, que le permita definir estrategias enfocadas en las personas, a fin de que propendan por el desarrollo de sus talentos y habilidades personales, lo que implica cambiar modelos mentales, operativos y estratégicos.

1. Contexto y metodología de la investigación

Con el fin de conocer las características de la gestión humana en las organizaciones del sector público, se llevó a cabo una comparación empírica en 39 entidades que tuvieran las siguientes características: estar localizadas en las ciudades de Manizales, Pereira y Armenia; ser de orden departamental o municipal, es decir, se excluyeron las organizaciones del orden nacional así contaran con dependencias en esta área geográfica, y tener una estructura básica para la gestión de talento humano, independiente del nombre que en la organización tenga dicha estructura. En el Cuadro 1 aparecen las instituciones objeto de estudio según el carácter de la entidad.

Cuadro 1
Instituciones objeto de estudio

Carácter	Manizales	Pereira	Armenia	Total
Total entidades	23	19	19	61
Municipal	6	6	5	17
Municipal Descentralizada	4	6	3	13
Departamental	5	2	7	14
Departamental Descentralizada	8	2	3	13
Otro tipo	...	2	1	3

Fuente: elaboración propia basándose en los resultados de la investigación.

Se utilizó, por un lado, un cuestionario orientado al director de gestión de talento humano (jefe de personal, director de recursos humanos, gerente administrativo o de personal, etc.), que tenía por finalidad establecer las características de la gerencia de talento humano, la gestión estratégi-

ca y las prácticas de gestión de recursos humanos, y por otra, una entrevista con una guía semiestructurada que se aplicó a los directores o gerentes de las instituciones, para captar las percepciones de ellos en relación con el área de recursos humanos, las expectativas frente a esta función

y las acciones de mejoramiento que proponen al respecto.

Los cuestionarios fueron aplicados mediante entrevistas efectuadas directamente por los miembros del equipo investigador. Es de anotar que debió ser descartada la variable “número de funcionarios por tipo de vinculación”, por su falta de confiabilidad, a pesar de su indudable valor para el análisis. Esto se decidió tanto por las inconsistencias internas de la información suministrada como por las grandes diferencias halla-

das al cruzarla con datos de las oficinas seccionales del Departamento de la Función Pública. De manera intuitiva puede afirmarse que esta falla ya de por sí muestra uno de los problemas de la gestión de talento humano en el sector público: ausencia de sistemas de información confiables y actualizados. La información sobre número de encuestas por ciudad y tipo de informante figura en el Cuadro 2. Aunque se esperaba entrevistar a todos los gerentes o directores, solamente 27 de ellos respondieron la entrevista.

Cuadro 2
Encuestas realizadas por ciudad

	Manizales	Pereira	Armenia	Total
Gerentes o directores entidades	10	5	12	27
Jefes de talento humano	15	11	13	39
Total	25	16	25	66

Fuente: elaboración propia basándose en los resultados de la investigación.

2. Revisión de la bibliografía

2.1 *La gerencia de talento humano en el sector público*

La importancia de la gestión humana no sólo es una necesidad organizacional, es también un mandato de la Constitución (en el Capítulo 2 del Título V hay diez artículos orientados a la función pública). La importancia que la Carta otorga al talento humano en la gestión pública la interpreta Younes cuando afirma: “Fue, pues, deseo del constituyente de 1991, que los servidores del Estado colombiano, sean gerenciados con la aplicación de los principios científicos que informan la ciencia del manejo de personal...”

(1998: s. p.). Igualmente, la necesidad de una gestión humana realizada con criterios científicos es reconocida en sentencias de la Corte Constitucional:

La función pública sólo es posible con un adecuado tamaño del Estado y control burocrático. Nada de lo dicho podría concluirse a cabalidad sin un aparato estatal diseñado dentro de claros criterios de mérito y eficiencia, para lo cual no resulta necesario, su excesivo tamaño ni un frondoso árbol burocrático, sino una planta de personal debidamente capacitada y organizada de forma tal que garantice niveles óptimos de rendimiento. (C-391 de 1993, magistrado ponente José Gregorio Hernández)

En el presente apartado se pretende revisar cómo ha sido la administración de personal y qué tanto se está aproximando a una gerencia de talento humano en la realidad nacional.

2.2 La administración de personal

Tradicionalmente, la preocupación de la gestión humana en el sector público del país se ha concentrado en la denominada *administración de personal*, es decir, en prácticas de relaciones industriales, más que en la gerencia del talento humano. La base teórica sobre la cual se fundamenta esa administración de personal es el modelo burocrático, según el cual la eficiencia es determinada, en una amplia medida, por la reglamentación.

Hasta 1938, el presidente de la República tenía la facultad de nombrar y remover los funcionarios del gobierno central, lo que hacía primar los intereses políticos y las recomendaciones sobre los méritos y las capacidades, y hizo que la función pública se convirtiera en “botín para el grupo dominante y recompensa para pagar servicios en la lucha partidaria” (Younes, 1998: 158).

Como alternativa a esta situación surge la carrera administrativa, que adquiere el carácter constitucional a raíz del Plebiscito de 1957, y que a través de su evolución y hasta el presente siempre ha pretendido ser un “sistema técnico de administración de personal” que regula los procesos en el sector público: selección (concursos, convocatoria, reclutamiento, pruebas, lista de elegibles y período de prueba); evaluación de desempeño y calificación de los empleados, estímulos y capacitación, y retiro del servicio.

Otros aspectos propios de la administración de personal que no son tratados por las normas de la carrera, como la remuneración y el régimen disciplinario, también se encuentran reglamentados por el sistema.

En su concepción, la carrera administrativa en Colombia se orienta a garantizar la eficiencia de la administración pública, la igualdad de oportunidades a los colombianos para acceder a formar parte de la función pública y la protección del funcionario contra abusos, es decir, ni la filiación política ni cualquier otra consideración diferente al mérito son tomadas como base para la vinculación, la permanencia, el ascenso o el retiro de la función pública.

Sin embargo, la existencia de esta normatividad no es garantía de que la gestión de los procesos de personal haya sido transparente en el país: “Así pues, teórica y prácticamente, puede existir un servicio civil sin carrera administrativa, como en Colombia, donde existe sólo el primero, pues la carrera administrativa se regula en las normas pero en la práctica no opera” (Younes, 1998: 177). Dado lo anterior, las principales dificultades y problemas que ha tenido la aplicación de la carrera en Colombia se pueden sintetizar en los siguientes aspectos:

- Las prácticas y los vicios de la política en el país, que bien por corrupción o por clientelismo, dificultan la aplicación de las normas. “La intervención política es uno de los factores que más ostensiblemente ha impedido la implantación de los sistemas de servicio civil y carrera administrativa en el país, y persiste aún como obstáculo de todos los esfuerzos sobre el particular” (Younes, 1998: 162).

- La falta de preparación en los jefes impide que ellos comprendan, acepten y apliquen las normas de carrera.
 - La falla en la estructuración de la carrera, especialmente en sus inicios, como fue la excesiva concentración de algunas funciones en el Departamento Administrativo del Servicio Civil, como se denominaba en ese entonces, debilitó a los jefes de las unidades de personal de los organismos y generó en ellos actitudes negativas frente a la carrera.
 - La creencia de que bastaba con reglamentar los procesos, a través de las normas, dejó vacíos en aspectos propios de la gerencia del talento humano, como son la racionalización, la modernización y la actualización. Es de anotar que este aspecto se ha considerado en las últimas normas, pero sus efectos aún no se presentan.
 - La incertidumbre en la aplicación de las normas persiste, dado que son modificadas con mucha frecuencia; tanto así que algunas no han sido debidamente reglamentadas, y muchas de ellas generan ambigüedad en quienes tienen que aplicarlas.
 - La poca cobertura de la carrera se convirtió en un impedimento, pues sólo hasta 1992 se incluyeron los funcionarios de los órdenes departamental y municipal.
 - Las excepciones que restringen la carrera y que en muchos casos pasaron de ser excepciones a convertirse en la norma, como la suspensión por el Estado de sitio o Estado de excepción y la provisionalidad que se extendía indefinidamente, se convirtieron en mecanismos para favoritismos políticos.
 - La distorsión de la esencia de la carrera administrativa la hace ver más como un mal necesario, que como una alternativa para mejorar la eficiencia y la eficacia del Estado:
- Se ha comprobado igualmente que a menudo las disposiciones que tienden a proteger al empleado contra las destituciones inspiradas en razones políticas, se han usado indebidamente con el objeto de mantener en sus cargos a muchos empleados deficientes e incompetentes, lo cual ha dado como resultado en algunos sectores que el hecho de pertenecer a la carrera administrativa sea en realidad mirado más bien como sospecha o desconfianza antes que como prueba de competencia y de méritos individuales. (Informe de la Misión Currie, en 1952, citado por Younes, 1998: 157)
- Tan sólo en 1984, por un paro de trabajadores estatales, se da una incorporación masiva de funcionarios a la carrera: “hasta esa fecha, el porcentaje de funcionarios públicos que había sido incorporado al sistema era mínimo” (Cárdenas, 1994: 465).
- La confusión en el concepto de estabilidad se ha convertido en inamovilidad de funcionarios incompetentes.
 - El desconocimiento en la aplicación de las normas, sumado a la rigidez del sistema burocrático y a ineficiencias en los responsables, convirtieron la carrera en una carga para la gerencia del talento humano y un costo para el Estado, pues muchas demandas se pierden por fallas en los procesos.

2.3 La gerencia de talento humano

La preocupación por el recurso humano en el sector público se concentra en su marco legislativo, el cual se ha limitado a los aspectos funcionales con una significativa rigidez burocrática, de manera que los líderes de las unidades de personal en los diferentes organismos del Estado se han dedicado al trabajo operativo y sólo excepcionalmente se han constituido en unidades consultivas o asesoras. Más allá de los problemas de administración de personal, pueden sintetizarse cuatro problemas de la gerencia del talento humano en el sector público colombiano:

2.3.1 Falta de desarrollo de directivos

No siempre en el sector las personas que son nombradas en dirección de recursos humanos son especialistas en el tema, a lo cual se suma una característica típica de la administración pública, y es el poco estímulo para asumir riesgos, lo que a su vez limita las propuestas innovadoras y creativas en la gestión humana. En múltiples ocasiones el problema no se encuentra en la norma, sino en su aplicación, como es el caso de la evaluación de desempeño, que no siempre es asumida con la responsabilidad y la entereza que esta importante función del directivo implica.

Otro factor por superar es la ausencia de planes estratégicos, no sólo en relación con el talento humano, sino incluso con las mismas organizaciones públicas:

Ya no es posible limitarse a lo estatuido en decretos y resoluciones, posiblemente expedidos años y décadas atrás [...] es nece-

sario que la alta dirección en cada caso haga precisiones acerca de lo que se espera socialmente de la respectiva organización y que promueva la participación de sus colaboradores en la definición de metas mensurables objetivamente. (Cárdenas, 1994: 5)

2.3.2 Obsolescencia del modelo de gestión

El modelo que tradicionalmente se ha considerado propio del sector público ha sido el de la racionalidad burocrática, una de cuyas características es la obligación del individuo de ajustarse a las condiciones del trabajo, lo cual restringe la satisfacción de sus necesidades, especialmente en cuanto a enriquecimiento de la tarea y autorrealización. Se agrega a ello la ausencia de delegación de gestión, encubierta por una supuesta descentralización funcional, que corresponde más al concepto de desconcentración, que realmente a una asignación de funciones gerenciales:

Mientras en los países desarrollados el tema de la carrera administrativa está prácticamente superado, enfocándose más bien a la discusión hacia la flexibilización de las entidades estatales para dar mejores respuestas a las demandas de la comunidad, en nuestros países la preocupación por “tecnificar” el manejo de personal desde el punto de vista de la racionalidad burocrática sigue vigente. (Cárdenas, 1994: 18)

2.3.3 Cultura del funcionario público

En Colombia se carece del orgullo de ser funcionario público, pues su trabajo no tiene reconocimiento; por el contrario, se ge-

neraliza injustamente y se caracteriza como ineficiente, incapaz y deshonesto. A esto se suma la falta de una cultura de lo público y del servicio en el empleado estatal, además de una concepción de lealtad hacia el jefe político, antes que a la organización y al jefe, como fruto del modelo clientelista de vinculación a la función pública:

El problema desde el punto de vista de manejo de tales funcionarios no es entonces sólo de carácter técnico: hay que motivarlos para que desarrollen habilidades para responder a las expectativas puestas en ellos, debido a los cargos de servicio público que ocupan. El problema de fondo es de carácter social y político: transformar el contexto en el que los funcionarios se desempeñan, de modo que la desmotivación derivada de la crisis de legitimidad que vive el Estado, sea sustituida por el orgullo de formar parte de unas entidades comprometidas eficazmente con el cambio social. (Cárdenas, 1994: 6)

2.3.4 Pérdida de la misión institucional

La pérdida de la misión institucional se da por falta de continuidad en los procesos y como consecuencia de la multiplicidad de tipo de vinculaciones, por ejemplo, los nombramientos provisionales, los de libre nombramiento y remoción, los supernumerarios y los contratistas. Este problema también se presenta por la ausencia de una cultura de la planeación a largo plazo.

2.4 La función pública en Colombia

Se entiende como *función pública* los regímenes aplicables al manejo de los recursos

humanos al servicio del Estado. Existe un conjunto de órganos o entidades que tienen diversas responsabilidades en su definición y aplicación: el Congreso de la República, la Presidencia de la República, la Rama Jurisdiccional (en cuanto tiene que definir el derecho), la Comisión Nacional del Servicio Civil, el Departamento Administrativo de la Función Pública, las Comisiones de Personal, la Escuela Superior de Administración Pública y las unidades de personal de cada organismo.

2.4.1 Evolución de la función pública en Colombia

Pueden establecerse cuatro hitos en el desarrollo de la función pública en el país: el primero, enmarcado por la Ley 165 de 1938, es un primer intento en la búsqueda de una administración técnica de los recursos humanos vinculados con la administración pública. Vale la pena recordar cuáles fueron las causas del fracaso de este primer esfuerzo. En concepto de Younes:

Falta de actitudes positivas tanto de parte de los jefes administradores como de los propios funcionarios frente a la carrera. Por un lado, estos últimos fueron negativos condicionados por la inamovilidad que ella predicaba, y con los primeros ocurrió lo propio por su impreparación para administrar el sistema, a lo cual hay que agregar la escasez de recursos presupuestales y ausencia de personal idóneo. (1998: 156)

El segundo momento está determinado por el Plebiscito de 1957, que eleva la carrera administrativa al plano constitucional; la Ley 19 de 1958, que desarrolla la reforma constitucional y reorganiza la administración públi-

ca, crea el Departamento Administrativo del Servicio Civil, la Comisión Nacional del Servicio Civil y la Escuela Superior de Administración Pública, y el Decreto Ley 1732 de 1960, que clasifica los empleos en libre nombramiento y los de carrera y que establece como eje de ésta la selección técnica de personal (igualdad y mérito personal).

El tercer punto de desarrollo lo constituye el Decreto 2400 de 1968, que regula la administración del personal civil de la rama Ejecutiva, y su Decreto Reglamentario 1950 de 1973 sobre la carrera administrativa. Los principales avances, siguiendo a Younes (1998), fueron descentralizar la selección a las unidades de personal de cada organismo, pasar de un estatuto para funcionarios de carrera a un reglamento de administración de personal y lograr un nuevo aporte a la seguridad social (jubilación para quienes cumplieran 65 años) y la representación de los empleados en las comisiones de personal.

El último hito se inicia con la promulgación de la Constitución Nacional y los desarrollos de la última década del siglo pasado: la Ley 27 de 1992 (derogada por las nuevas normas); la Ley 200 de 1995, por la cual se adopta el Código Disciplinario Único, y la Ley 443 de 1998 sobre normas relativas a la carrera administrativa y sus decretos complementarios: Decreto 1567, que crea el sistema nacional de capacitación y sistema de estímulos para empleados del Estado; Decreto 1568, sobre el régimen procedimental para actuaciones administrativas ante autoridades del Sistema Nacional de Carrera Administrativa y de la Función Pública, y los decretos reglamentarios: 1570, 1571 y 1572 de 1998. Este último modificado por el Decreto 2504 de 1998.

En diciembre de 1998 se expide la Ley 489 o estatuto básico de organización y funcionamiento de la administración pública y en agosto de 1999 el Decreto 1444 reestructura el Departamento Administrativo de la Función Pública y le asigna la responsabilidad de fijar políticas de gestión del talento humano en torno de todas sus prácticas administrativas.

Este conjunto de normas significa un avance en la administración de la gestión del talento humano en el Estado, en la medida en que se pretende obtener valor agregado en cada uno de los servicios que prestan los funcionarios públicos. Se observa un paso de lo normativo hacia el desarrollo de un concepto de gerencia pública.

2.4.2 *Visión actual según la normatividad vigente*

Los cambios presentados en la reorganización de la administración pública revelan un giro radical en la concepción sobre el manejo del personal. En términos de Cárdenas (1992), es pasar del qué y el cómo al por qué y al para qué, lo cual no es un juego de palabras, pues lo importante ya no son la estabilidad laboral y el sistema de ascensos y remuneración per se, sino la contribución de un personal motivado al cumplimiento de objetivos estratégicos de la organización.

Dicho en otras palabras, se pasa de una administración de personal a una gerencia del talento humano y las normas suministran las herramientas para hacerlo: el Sistema Nacional de Capacitación (red interinstitucional de formación y capacitación, Plan Nacional de Formación y Capacitación), el sistema

de estímulos (programas de bienestar social para los empleados y sus familias, programa de incentivos y banco de éxitos), la Escuela de Alto Gobierno y el Sistema General de Información Administrativa.

Igualmente, al analizar los trabajos que ha iniciado el Departamento Administrativo de la Función Pública —*Lineamientos generales para el sistema de desarrollo administrativo* (2000a) y *Herramientas de apoyo para en la elaboración de los planes sectoriales de desarrollo administrativo* (2000b)— se observa la decisión política y la capacidad técnica para asumir una concepción moderna y científica de la gestión humana en el Estado y se percibe la intención de trascender la función de selección y mantenimiento de recursos humanos para adelantar acciones tendientes a lograr una nueva cultura organizacional acorde con los tiempos de modernidad y globalización actuales, desarrollar competencias en los empleados, fomentar valores que permitan la calidad del servicio, promover el trabajo en equipo, lograr el bienestar laboral y obtener un clima propicio para la creatividad y el mejoramiento permanente. La importancia que las últimas normas dan al ámbito estratégico de la gerencia pública se puede observar al menos en cuatro aspectos:

- La Escuela de Alto Gobierno —establecida por la Ley 489 de 1998, artículos 30 y 31— fue pensada para brindar apoyo a la alta gerencia de la administración pública y a través de ella se puede fomentar una verdadera gerencia del talento humano.
- La importancia de las unidades de personal de cada organismo de la rama Eje-

cutiva (artículo 59 de la Ley 443 de 1998), de las cuales afirma Younes: “La importancia de estas unidades depende en gran medida del desborde que se logre en las funciones tradicionales de registro y archivo para avanzar en las modernas tareas de desarrollo de los recursos humanos” (1998: s. p.).

- Las funciones establecidas al Departamento Administrativo de la Función Pública, especialmente a la Dirección General del Talento Humano (artículo 14 del Decreto 1444 de 1999).
- Los lineamientos generales para el Sistema de Desarrollo Administrativo planteados por el Departamento Administrativo de la Función Pública que, entre otros, establece (en referencia al acápite “Gestión y desarrollo del talento humano”): “Realizar un balance del Estado actual de las habilidades gerenciales de los gerentes y directivos [...] y diseñar estrategias orientadas a crear y fortalecer las habilidades gerenciales de los directivos” (2000a: 24).

La preocupación que resulta es si existe en los responsables de gestionar los recursos humanos en cada organismo la idoneidad y la voluntad para trascender la aplicación burocrática de las normas o, por el contrario, se continuará culpándolas de la incapacidad o el temor para actuar pues, como plantea Perrow, citado en Dávila: “Como tales, las reglas en sí mismas no son buenas, ni malas. E incluso no son tampoco importantes. Es solamente porque se han convertido en chivos expiatorios de otros problemas, que se torna tan difícil de adivinar y analizar aquello en que gastamos tanto de nuestro tiempo” (1985: 23).

3. Hallazgos

3.1 Perfil del gerente de talento humano

Los gerentes de talento humano son personas relativamente jóvenes, el 55% de ellos son menores de cuarenta años y tienen amplia trayectoria en el sector público (el 66% de ellos lleva más de cinco años vinculado al Estado), pero cuentan con relativa poca experiencia en el cargo (el 74% tiene menos de cinco años trabajando en el campo de los recursos humanos).

El 58% espera retirarse de esta función en el corto plazo y las razones, argumentadas por las tres cuartas partes de ellos, fueron las expectativas laborales no cumplidas, in-

cluida la falta de reconocimiento en la labor y el bajo salario del cargo. La formación de pregrado de los gerentes de talento humano se concentra en cuatro profesiones: derecho, economía, ingeniería y administración (80% de los gerentes).

En cuanto a la actualización en los últimos dos años, los gerentes de talento humano han recibido cursos en desarrollo humano (33%), planeación estratégica (23%), derecho laboral (22%) y en herramientas de gestión (18%). En el Cuadro 3 se comparan algunos indicadores de los perfiles de gerentes de talento humano entre los sectores público y privado. La información del sector privado corresponde a una investigación realizada en empresas del occidente colombiano (Calderón, Echeverri, Hoyos y Mejía, 1998).

Cuadro 3
Características de gerentes de talento humano

Características	Sector privado (%)	Sector público (%)
Menores de 40 años	68,0	55,0
Más de cinco años de experiencia en Recursos Humanos	59,0	26,0
Posgraduados	38,5	13,1
Proporción de mujeres	50,6	47,5

Fuente: elaboración propia basándose en los resultados de la investigación y en Calderón, Echeverri, Hoyos y Mejía (1998).

3.2 Estructura, tipo de labor y recursos

El 76% de los responsables del área de talento humano se reporta directamente a la gerencia o dirección general de la institución y son funcionarios con cargo de alto

nivel (el 64% son directores, subdirectores, secretarios de despacho o jefes de personal), pero al profundizarse sobre esta situación, la realidad muestra a directivos con otras responsabilidades y compromisos diferentes a la gestión humana, que les demandan mayor tiempo y en no pocas ocasiones mayor interés.

Sólo la cuarta parte de las entidades tienen un cargo de jefe de personal. Esto se refleja en que el 16% de las organizaciones tiene en la función de gestión humana a personas sin cargo directivo: coordinadores o auxiliares. La labor estratégica de estas áreas es escasa: el 70% de los gerentes de talento humano reconoció dedicar menos de la tercera parte de su tiempo a una función estratégica, pues las tareas operativas y la necesidad de atender otras responsabilidades se lo impide. El 30% restante manifiesta que dedica entre la tercera parte y la mitad del tiempo a funciones estratégicas.

En términos generales, los gerentes de talento humano manifiestan que los recursos asignados se constituyen en una limitación para hacer un trabajo que estratégicamente apunte al cumplimiento de la función pública: ante la pregunta de cuál es el mayor inconveniente para la gestión, las respuestas fueron, en su orden, la resistencia al cambio de los empleados y la ausencia de recursos financieros; entre tanto, cuando se le indagó directamente por la suficiencia de recursos, el 42% considera que faltan recursos humanos, el 42% se queja de recursos económicos, el 32% siente que faltan recursos tecnológicos y el 50% piensa que las normas (recurso intangible) limitan más que facilitan la posibilidad de gestión.

3.3 Percepción de los aportes del área

La percepción de los aportes del área fue indagada desde dos perspectivas: la de los propios gerentes de talento humano y la de los directores generales. El 29% de los gerentes de gestión humana considera que la labor del

área es de mucho impacto positivo para la alta dirección, para el 66% es simplemente importante y para el 5% representa poca trascendencia. Se encontró también que un 42% de los gerentes de talento humano considera que existe poca o ninguna coherencia entre los planes de acción de su dependencia con las metas organizacionales

La percepción actual de los directores o gerentes generales se puede observar en el Gráfico 1, que resalta el interés puesto en la atención a los empleados y a la gestión administrativa, lo cual contrasta con lo esperado por ellos del área hacia el futuro (Gráfico 2) y que es una expectativa estratégica. Se profundizará en este aspecto el apartado de discusión e interpretación de resultados.

3.4 Autonomía y reconocimiento

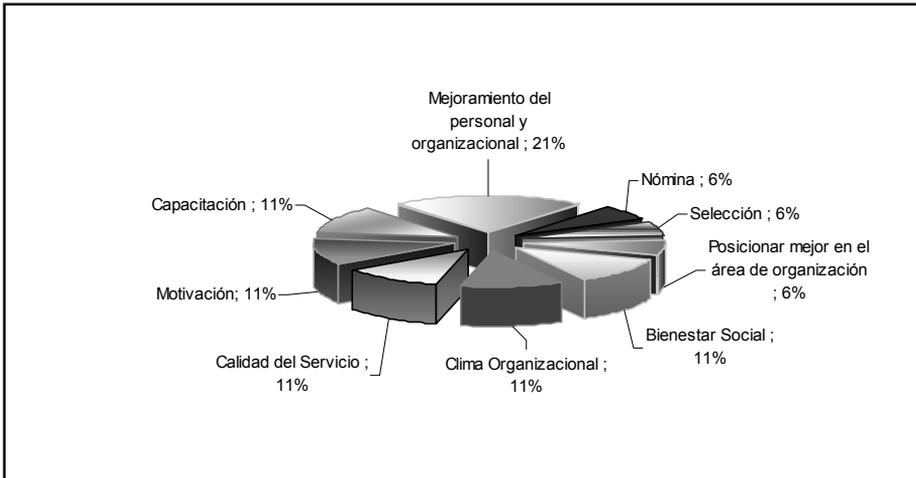
La posibilidad de influir mediante la formulación de políticas de personal es relativamente escasa en el sector público: sólo el 8% considera que tiene autonomía para fijarlas y un 29% lo hace mediante procesos concertados y al 63% restante se les sale de su ámbito, bien por la centralización en el Consejo de Gobierno o los directores generales, bien porque lo hacen los jefes a quienes ellos reportan.

En cuanto a la toma de decisiones, se les formularon dos preguntas a los encargados de esta área: la primera se refería a si se les tenía en cuenta para la toma de decisiones y cambios en su área y la segunda sobre quién decide frente a propuestas sobre desarrollo del talento humano. En la primera se observó que se sienten “tenidos en cuenta”, pues el 75% percibe que siempre su opinión tiene valor para la organización; pero en la segun-

da se detecta que sólo en el 10% de los casos decide el gerente de talento humano, en un 34% de veces se hace concertadamente, en

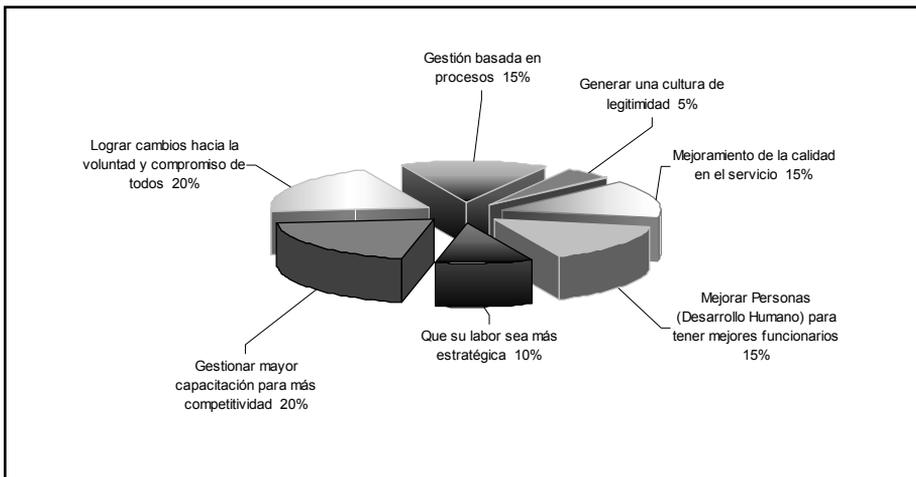
el 56% restante las decisiones las toman sus superiores.

Gráfico 1
Percepción de los gerentes generales



Fuente: elaboración propia basándose en los resultados de la investigación.

Gráfico 2
Expectativas de los gerentes generales



Fuente: elaboración propia basándose en los resultados de la investigación.

3.5 Prácticas en gestión de recursos humanos

En el Cuadro 4 se observa el porcentaje de entidades que tienen bien estructuradas las prácticas en gestión de recursos humanos y, además, aplican cada uno de los procesos.

Cuadro 4
Empresas con procesos bien estructurados y aplicados

Procesos	Porcentaje de empresas
Selección	40
Inducción	33
Entrenamiento	33
Capacitación	60
Evaluación	55
Régimen disciplinario	60
Bienestar	58
Comunicación	39
Salud Ocupacional	71
Sistema de estímulos	20

Fuente: elaboración propia basándose en los resultados de la investigación.

No obstante, en relación con este tema son preocupantes tres aspectos:

- La notoria ausencia de canales amplios deliberados, suficientes e idóneos para dar a conocer las directrices organizacionales.
- Los pocos estímulos existentes en las entidades. En contraste con lo expresado por los gerentes de talento humano, pues el 69% afirmó que hay estímulos y reconocimiento a los empleados, en la realidad es el proceso

más crítico tanto en estructuración como en aplicación

- La evaluación del desempeño es realizada primordialmente para cumplir con el requisito legal (40%). Así, sólo en un 17% es empleada para planes de mejoramiento y en un 13%, para detectar necesidades de capacitación.

En general, la descripción de los cargos, la determinación de deberes y responsabilidades y el perfil de los cargos están bien documentados en la mayoría de las entidades (87%), en menor proporción lo están las tareas (76%) y las relaciones de autoridad (71%). El área mantiene buenas relaciones con las otras unidades de la organización en la mayoría de las instituciones (87%) y la información que requiere para el funcionamiento fluye oportuna y adecuadamente al menos en el 61% de ellas.

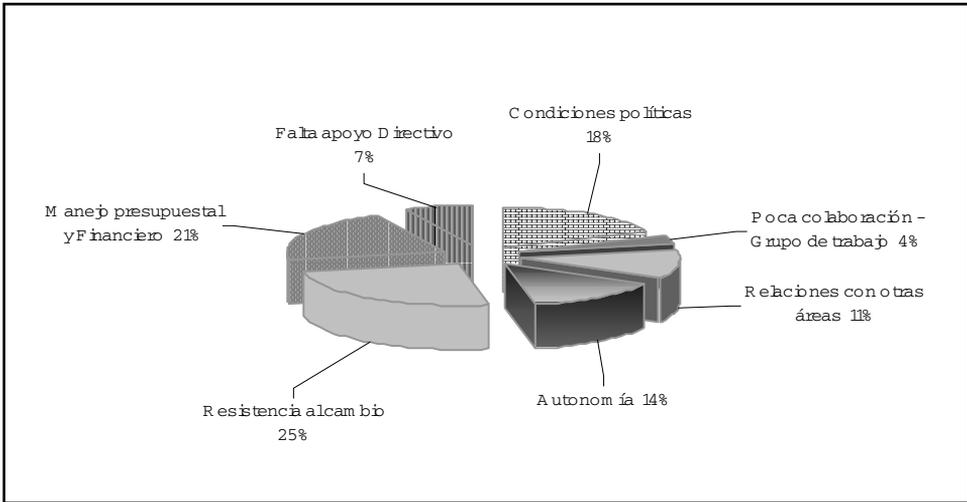
Predomina un estilo participativo de dirección (74% de las unidades) e igual proporción de gerentes de talento humano considera que se da autonomía a los colaboradores para que busquen soluciones a problemas que pueden ser resueltos sin la participación de los jefes. Por otra parte, en cuanto a procesos requeridos para estructurar adecuadamente el trabajo de gestión humana, sus directores identificaron tres categorías: en la primera se incluyen trabajo en equipo y comunicación efectiva, la segunda comprende liderazgo y toma de decisiones y, por último, otra abarca la de resolución de conflictos.

3.6 Restricciones y problemas para la gestión

En el ámbito de la gestión humana (Gráfico 3) existe un grupo de factores críticos

conformado por la resistencia al cambio, las restricciones presupuestales y las condiciones políticas. En un segundo nivel se catalogan la autonomía y las relaciones con las otras áreas.

Gráfico 3
Problemas críticos para la gestión humana



Fuente: elaboración propia basándose en los resultados de la investigación.

Restringiendo la misma pregunta al ámbito de los programas específicos, los *problemas* que se consideran más relevantes son, en orden de importancia, aquellos relacionados con cultura y clima organizacional(43%), tales como apatía de los empleados, falta de compromiso, resistencia al cambio, falta de autonomía real, entre otros; así mismo se plantea como problema la falta de compromiso directivo (23%) con el desarrollo de los programas, el centralismo en las decisiones, la no asignación de recursos suficientes, o la baja dedicación de tiempo en la fijación de políticas para el alcance de los mismos, y por último las fallas de comunicación (16%).

4. Discusión e interpretación de resultados

4.1 Perfil de los gerentes de talento humano

El perfil encontrado en el líder de talento humano es una característica típica en los cargos directivos del sector público, donde en muchos casos la carrera laboral no se efectúa en un campo determinado, ni la define la experiencia, vocación o preferencias del ejecutivo, sino las oportunidades políticas (no expresado en términos despectivos) y, en ocasiones, intereses personales que

pueden hacer proclives a las personas a recibir cargos con el único fin de tener un ‘escampadero’, como se le conoce en la jerga propia del medio.

El gran porcentaje de directores del área que esperan dejar la función en el corto plazo es una medida indirecta de la insatisfacción en el trabajo de los gerentes de talento humano. Se denota una escasa participación de profesiones sociohumanistas y poca formación de posgrado en el campo del talento humano. Tan sólo cinco son especialistas en este campo del conocimiento, lo cual limita el desarrollo de prácticas de gestión humana innovadoras y de vanguardia. En relación con el aporte disciplinar a la gestión pública vale citar a Robles:

Desde los campos de la economía, el derecho y la ingeniería se han realizado importantes aportes a la administración pública, su acción debe complementarse con el conocimiento y experiencia de otras profesiones y en particular con aquéllas en cuyos contenidos, se desarrollan temas relacionados con el manejo de los recursos humanos y la conducción del personal de las organizaciones. Se requiere disminuir la prevalencia de los criterios juristas y economicistas, propendiendo por hacer gestión vinculando profesionales con otros perfiles y a los usuarios en la definición de prioridades, la planeación de las obras, la prestación de los servicios y el control sobre la ejecución. (1998: 98)

4.2 Estructura, tipo de labor y recursos

Existe una ventaja estructural que favorecería la labor estratégica del gerente de talento humano (muchos reportan directamente al

primer nivel gerencial); sin embargo, ésta es una potencialidad que no se ha aprovechado, pues a pesar de las condiciones favorables para una participación más activa y directa por parte del área de talento humano, en cuanto a la orientación estratégica de las entidades, los directivos de las instituciones estudiadas los perciben o en el rol de atención a los empleados (54% de las respuestas), que incluye mejoramiento del personal, motivación, clima y bienestar laboral, o en el de gestores administrativos (29% de las respuestas), que comprende el papel tradicional de los recursos humanos, en este caso manejo de nómina, selección y capacitación. Los roles de estrategia (11%) y agente de cambio (6%) fueron muy poco valorados, centrado el primero en influir en la calidad del servicio y el segundo, en reposicionar el área en la organización.

4.3 Percepción de los aportes del área

Frente a lo esperado en el futuro por los directores generales, se observa una mayor tendencia hacia los roles de vanguardia, según los estudios actuales en gerencia de recursos humanos (Ulrich, 1997; Pfeffer, 1998, y Becker, Huselid, Pickus y Spratt, 1998): el 35% de las expectativas se relaciona con el mejoramiento administrativo de la infraestructura de la organización, con acciones como gestión por procesos y capacitación para la competitividad; el 25% reclama una labor más estratégica que haga hincapié en la calidad del servicio; otra proporción igual quisiera que se orientara hacia el cambio, por medio de la creación de compromiso y cultura de la legitimidad, y el 15% espera

atención al desarrollo humano. Éstas sí, labores mucho más estratégicas.

Se encontró adicionalmente que un 42% de los gerentes de talento humano considera que existe poca o ninguna coherencia entre los planes de acción de su dependencia con las metas organizacionales. Este hecho ratifica la escasa participación de los funcionarios en la orientación estratégica de la entidad, el poco conocimiento de su compromiso funcional y la necesidad de introducir cambios en el desarrollo de las prácticas y de hacer mayor hincapié en la divulgación y apropiación del conocimiento derivado de éstas, lo cual evidencia la falta de posicionamiento y gestión.

4.4 Prácticas en gestión de recursos humanos

La administración de los procesos de gestión humana, que es una actividad propia del área, sale mal evaluada, según los resultados de la investigación. En general, todos los procesos por los que se indagó tienen problemas, bien por falta de su estructuración, como es el caso de los procesos de estímulos, inducción, selección, entrenamiento y comunicación, que no se tienen bien organizados en más de la mitad de las entidades; o bien por poca aplicación. A diferencia de los procesos, la estructura del trabajo y el estilo directivo son favorables para la gestión humana en las entidades del Estado.

4.5 Restricciones y problemas para la gestión

Las restricciones para la gestión pueden clasificarse en dos tipos: por una parte, pro-

blemas que se salen del ámbito del gerente de talento humano, como son las condiciones políticas, el poco compromiso de los directivos con programas relacionados con gestión humana y la escasa asignación de recursos para adelantar acciones del área. Si bien estas situaciones son exógenas al área, son muy importantes, y el gerente de talento humano debe desarrollar competencias para la interacción que le permitan ser asertivo.

Por otra, hay restricciones complejas, pero que son del resorte de gestión humana, como las fallas en los sistemas de comunicación existentes en las entidades o los problemas de clima y cultura organizacional (por ejemplo, el compromiso de los empleados o el interés y la motivación frente al trabajo), que obligan al jefe del área a ser proactivo en actividades no rutinarias de gestión.

Para finalizar este capítulo resulta pertinente recordar lo planteado por Younes, en relación con las unidades de personal de los organismos de la rama Ejecutiva: “La importancia de estas unidades depende en gran medida del desborde que se logre en las funciones tradicionales de registro y archivo para avanzar en las modernas tareas de desarrollo de los recursos humanos” (1998: s. p.).

5. Conclusiones

Puede afirmarse que la gestión humana en las organizaciones estatales estudiadas está en deuda tanto frente a las expectativas de los altos directivos institucionales como frente a los avances y desarrollos teóricos de la disciplina. Las áreas de talento humano aún persisten en la función tradicional de carácter administrativo, y poco aportan al desarrollo estratégico de las organizaciones.

Sin duda, los problemas que deben afrontar estas áreas en el sector público son de considerable envergadura. Los mismos altos directivos así lo perciben cuando categorizan las cuatro grandes limitaciones así: falta de recursos económicos para realizar los programas y actividades necesarias de las entidades, la cultura del funcionario público, la influencia de la politiquería y la falta de compromiso para el cambio en la mayoría de las esferas relacionadas con el sector.

Lo anterior implica trabajar para cambiar la concepción del talento humano en el sector, al menos, en cuatro frentes: en la actitud del funcionario (darle valor agregado a cada actividad que se realiza en el servicio público), lo cual conlleva acciones orientadas a modificar la cultura organizacional; en la actitud de los directivos, quienes deben reevaluar la relación entre objetivos organizacionales, las necesidades de la comunidad y las condiciones de sus colaboradores; en la organización, en búsqueda de un nuevo estilo de gestión pública, centrada en repensar el interés público (Robles, 1998), y, por último, en el concepto de desarrollo humano, a fin de orientarlo hacia uno más integral.

Referencias bibliográficas

- Aldana *et al.* 1996. *Informe de la misión ciencia, educación y desarrollo*, tomo I, Bogotá, Consejería para el Desarrollo Organizacional, Presidencia de la República de Colombia, Colciencias y Tercer Mundo.
- Ávalos, R. 1994. *Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva*. Disponible en: <http://www.azc.vam.mx/gestión>. Nos. 8-15.
- Barney, J. 1991. "Firms Resources and Sustained Competitive Advantage", en: *Journal of Management*, v. 17, pp. 99-120.
- Becker, B. E.; Huselid, M. A.; Pickus, P. S., y Spratt, M. F. 1998. "Los RH como fuente de valor para los accionistas: investigación y recomendaciones", en: Ulrich, D.; Losey, M. R., y Lake, G. (edits.), *El futuro de la dirección de recursos humanos*, Barcelona, Gestión, 2000, pp. 246-259.
- Calderón, G. 2001. *Dirección de recursos humanos: una visión panorámica*, Manizales, Universidad Nacional de Colombia.
- _____; Echeverri, J. F.; Hoyos, C., y Mejía, A. M. 1998. *La gerencia del talento humano en las empresas medianas y grandes del occidente colombiano*, Manizales, Universidad de Manizales.
- Cárdenas, M. 1994. *Gerencia pública en Colombia: alternativas de gerencia de recursos humanos en el sector colombiano*, Bogotá, Editorial Jurídica.
- Conner, J. y Ulrich, D. 1996. "Human Resource Roles: Creating Value, not Rhetoric", en: *Human Resource Planning*, v. 19, n. 3, pp. 18-30.
- Dávila, C. 1985. *Teorías organizacionales y administración*, Bogotá, Editorial Iberoamericana.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. 2000a. *Lineamientos generales del sistema de desarrollo administrativo*, Bogotá, Dirección General de Políticas de la Administración Pública.
- _____. 2000b. *Herramientas de apoyo en la elaboración de los planes sectoriales de desarrollo administrativo*, Bogotá.

- Departamento Administrativo de la Función Pública. 2000c. *Riesgos de corrupción en la administración pública, mapa de riesgos, aproximación teórica y práctica al estudio e identificación de riesgos de corrupción*, Bogotá, Tercer Mundo.
- Galvis, F. 1989. *Administración pública*, Bogotá, s. e.
- Guerrero y Hernández. 1999. “Hacia un Nuevo concepto de gestión pública”, en: *Innovar*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, n. 14, julio-diciembre, pp. 73-80.
- González, E. A. 1998. “Pensamiento reciente en materia de administración pública en Colombia”, en: *Memorias encuentro mundial, La Investigación en Administración Pública Hoy. Casos exitosos*, Bogotá, Imprenta Nacional.
- Isaza, C. H. 1991. *La gerencia pública en Colombia*, Bogotá, Presidencia de la República, Facultad de Administración Universidad de los Andes.
- Kliksberg, B. 1990. “Nuevas fronteras tecnológicas en gerencia en América Latina”, en: *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, n. 195, junio.
- Loaiza, H. 1991. *Introducción a la administración pública*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública-Centro de Publicaciones.
- Osborne, D. y Gabler, T. 1997. *La reinención del gobierno*, Barcelona, Paidós.
- Pfeffer, J. 1998. *La ecuación humana: la dirección de RH clave para la excelencia empresarial*, Barcelona, Gestión 2000 y Edipe.
- República de Colombia. 1991. Constitución Política.
- _____. Leyes 80 de 1993, 200 de 1995, 443 de 1998 y 489 de 1998; decretos reglamentarios Ley 443 de 1998.
- _____, Corte Constitucional. 1993. Sentencia C-391, magistrado ponente José Gregorio Hernández.
- República de Colombia, Ministerio del Interior. 1999. *El cambio en la administración pública*. Ley 489 de 1998. Bogotá.
- Robles, J. L. 1998. *Estado y gestión pública*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública y Biblioteca Jurídica Dike.
- Ulrich, D. 1997. *Recursos humanos champions: cómo pueden los recursos humanos cobrar valor y producir resultados*, Buenos Aires, Granica.
- Vargas, J. 1998. *Las relaciones de los fundamentos teóricos entre la nueva economía política, la nueva gerencia pública y la nueva política social*, síntesis. Documento internet
- Younes, D. 1998. *Derecho administrativo laboral*, Bogotá, Temis.