



Vigilada Mineducación

¿La gestión del talento humano impacta en el desempeño municipal en Colombia?

ANDRÉS FELIPE ÁLVAREZ LONDOÑO

TESIS DE GRADO

Asesor, docente

Natalia Garay Molina

UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Andrés Felipe Álvarez Londoño¹

UNIVERSIDAD EAFIT

Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Asesora de trabajo de grado: Natalia Garay Molina²

2022

Resumen

La relación entre una adecuada gestión del talento humano y el óptimo desempeño de una organización está probada en el sector privado. Este trabajo pretende aportar evidencia empírica de la misma relación en el sector público colombiano, específicamente en las entidades territoriales locales. Para verificar si existe correlación entre la gestión institucional del talento humano y el desempeño municipal se cruzaron los resultados de la medición, de una y otra variable, realizada por las entidades cabeza del sector en Colombia dentro de los respectivos ámbitos: el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Departamento Nacional de Planeación. De este cruce se evidencia que existe una correlación positiva, es decir, los municipios que mejor gestionan el talento humano tienen altos niveles de desempeño municipal; no obstante, este estudio pretende ser punto de partida para futuras investigaciones, que tengan el fin de potenciar el análisis estadístico o que exploren cualitativamente el asunto. Se concluye que el Estado colombiano debería invertir esfuerzos en mejorar la gestión territorial de su talento humano para que por esa vía se mejore la eficacia de las instituciones municipales en la

¹ Estudiante de último semestre de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas. Abogado de la Universidad Autónoma Latinoamericana, especialista en Derecho Público de la Universidad EAFIT. Actualmente se desempeña en la Rama Judicial del Poder Público. E-mail: afalvarezl@eafit.edu.co

² Administradora pública y especialista en Finanzas Públicas de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. Actualmente ocupa el cargo de Profesional senior - analista en el programa Medellín Cómo Vamos y es docente. E-mail: nmgaraym@eafit.edu.co

provisión de los servicios a su cargo y la satisfacción de las demandas sociales. Por último, se realizan recomendaciones para avanzar en ese sentido.

Palabras clave: Talento Humano, Desempeño Municipal, Administración Pública, Instituciones Públicas, Motivación en el Servicio Público, Liderazgo, Empleo Público.

Introducción

La prestación adecuada, eficiente y eficaz de servicios públicos por parte del Estado es y ha sido un reto para la administración pública y los gobiernos, especialmente para los de países en vía de desarrollo como el colombiano. Precisamente, con la intención de mejorar la capacidad del Estado para prestar los servicios a su cargo, y con el fin de acercarlo a la ciudadanía, se impulsaron en el país una serie de reformas que demandaban cambios en cómo este operaba. Así, a partir de la Constitución Política de 1991 se pasó de un modelo centralista, desconectado de la realidad de los territorios y ajeno a las necesidades de sus pobladores, a uno descentralizado, en el que los municipios asumieron un rol protagónico en la ejecución de las políticas públicas, la prestación de los servicios y el impulso del desarrollo territorial, convirtiéndose en la unidad político-administrativa más importante del Estado (Chaparro, 2013). Para que este nuevo modelo tenga éxito se requiere, entre otras cosas, que las organizaciones municipales cuenten con un capital humano capacitado, motivado y comprometido con sus fines misionales. En la literatura especializada en descentralización autores como Grindle, Putnam, Prud'Homme y Boisier señalan que "(...) la construcción y la existencia de liderazgos locales, capital humano y social es un prerrequisito indispensable para transferir mayores capacidades de decisión a los gobiernos locales" (citados en Weissbluth y Arredondo, 2011, p. 8). Indican que allí donde se moderniza la administración pública y se aumenta su capital humano las medidas descentralizadoras son exitosas. A su vez, Zavala et al. (2020) advierte que el éxito o fracaso de los procesos de descentralización se encuentran determinados por quienes deben encargarse de su

implementación, sus experiencias y contextos, es decir, por el capital humano de las organizaciones. Es claro que las organizaciones municipales están integradas por personas y de qué tan bien preparadas - o no - estén para ejercer las funciones públicas, así como de la calidad de su trabajo, dependerán los resultados de la gestión y, en últimas, esto influirá en el cumplimiento de los fines del Estado.

La función pública en América Latina y en Colombia

La función pública, dentro de las organizaciones estatales, se puede definir como “[p]ersonal o recursos humanos ordenados por el poder político para la realización de sus fines” (Prats, 2002, p.1). A inicios del estado constitucional la función pública era ejercida por la confianza que los líderes políticos tenían en personas generalmente bien preparadas, lo que derivó en el sistema conocido como patronazgo. No obstante, las dinámicas de expansión, crecimiento del Estado y sus funciones hicieron que este sistema resultara inviable, dados sus posteriores grados de ineficiencia, incoherencia y corrupción. La consecuente presión de la opinión pública y la sociedad en general para que el Estado mejorara la prestación de los servicios a su cargo hizo surgir paulatinamente el sistema de méritos, en el cual el acceso a la función pública iba estar determinado, en condiciones de igualdad, por la capacidad e idoneidad de los funcionarios respecto al cargo que iban a ejercer y, sobre todo, por la imparcialidad política. Ello garantiza no solo un adecuado nivel de prestación de servicios, y que a los funcionarios les sea exigible un buen desempeño en el ejercicio de sus funciones, sino que también favorece la seguridad jurídica. En este nuevo escenario lo que la función pública trata de responder es lo que en términos económicos se conoce como la relación entre el principal y el agente, es decir, son los empleados públicos quienes se encargan de implementar las decisiones que el legislativo y el ejecutivo toman. Una adecuada relación entre los decisores políticos y los implementadores, así como un adecuado acceso al empleo público y capacitación del mismo, ha demostrado ser un factor de estabilidad en países desarrollados y un requisito fundamental para las economías de mercado exitosas (Prats, 2002).

A pesar de la posición central que tiene el empleo público y la administración pública en países desarrollados, especialmente angloparlantes, que saben que gran parte del éxito de las decisiones políticas pasa por la capacidad y calidad de los implementadores, en América Latina estos aspectos se relegan a los devenires de las reformas políticas y económicas, que ocupan la agenda principal de los gobiernos. Echavarría y Cortázar (2007) lo advierten al indicar que “la administración constituye la parte más voluminosa del aparato estatal, [pero] tiene una posición subordinada e instrumental en el seno del Estado. [...] Esta subordinación le otorga muchas veces un papel secundario en las reformas del Estado” (p. 141). Así, muchos de los países en esta región del mundo, incluido Colombia, han perdido la oportunidad de realizar reformas sustanciales para una administración pública óptima, que sea factor de cambio social:

“La reforma de la administración pública consiste así en un conjunto de intervenciones coherentes que pretenden reorientar dichos incentivos institucionales para que organizaciones y funcionarios tiendan a una mayor eficiencia, eficacia y responsabilidad en la generación de servicios útiles para la ciudadanía” (Echavarría y Cortázar, 2007, p.143).

En Colombia el proceso descentralizador ha tenido retos importantes, pues a pesar de que se les dio a las autoridades locales competencias para la prestación de servicios, muchos de los municipios a lo largo y ancho del país han tenido rezagos históricos, tanto en materia fiscal, como en la planta de personal encargada de ejercer las funciones misionales de la organización. Este rezago ha hecho que en el país se haya desarrollado una burocracia administrativa que cuenta “con poca capacidad técnica y es difícil utilizar incentivos para mejorar su desempeño.” (Echavarría y Cortázar, 2007, p.165). Aunado a ello,

“no se ha logrado construir un servicio civil basado en el mérito, pues en la práctica no existen muchos funcionarios del sistema general que hayan llegado a sus cargos por la vía del mérito y no existe tampoco un sistema que permita la movilidad, el desarrollo profesional, ni otros factores de motivación para los funcionarios del Estado.” (Isaza, 2014, p. 9)

Actualmente se cuenta con una administración pública poco capacitada y desmotivada, lo cual, posiblemente, impacta de manera negativa en el desempeño. A lo anterior se suma otra situación problemática que gira en torno al tipo de contratación que se emplea para

cubrir las funciones misionales de las organizaciones públicas: dificultades para la provisión de empleados de carrera dentro de todo el aparato estatal han derivado en que en la actualidad la mayoría de los empleados del sector público en Colombia no son de planta, es decir, no ingresaron al servicio público por vía de concurso de méritos. Muchos de estos se encuentran en cargos de provisionalidad y una gran parte son contratistas del Estado, con los cuales se dificulta la evaluación del rendimiento y no cuentan con los beneficios propios de los empleados de carrera. Tal situación resulta dramática a nivel municipal, pues es donde la mayoría de empleados son contratistas (Isaza, 2014). Sobre este punto, y según expone Leyva (2018), el Estado Colombiano no ha avanzado significativamente en el fortalecimiento del servicio civil y por el contrario “el análisis comparativo realizado por el BID en 2014 [...] ilustra que en Colombia la masa salarial del empleo público como porcentaje del PIB ha disminuido en la última década (2004-2013)”. Este indicador habla de un empleo público de carrera que no crece conforme crece la economía del país, dejando, entre otras cosas, como resultado que:

“con las reformas sufridas por el Estado y su nueva orientación hacia la gestión pública vía el mercado (mediante el instrumento de la contratación pública), una gran parte de las acciones y funciones del Estado se siguen hoy, quizás más que nunca, desempeñando por personas sobre las que no se tiene realmente un control de méritos.” (Leyva, 2018, p. 71 – 72).

Parece existir una incongruencia normativa entre los postulados de la Nueva Gerencia Pública, que exigen flexibilidad en la contratación laboral cuando se acercan a formas de contratación equivalentes al sector privado, y los postulados constitucionales y legales de muchos países, incluido Colombia, que exigen la conformación de un servicio público de carrera, y en cierta medida burocratizado, al cual se debería acceder por méritos para garantizar un servicio público de calidad.

En suma, la institucionalidad dispuesta para el ingreso al sistema de carrera administrativa y la capacitación del empleo público han encontrado resistencia para su adecuado funcionamiento tanto en actores externos o políticos, que usan los cargos como botín electoral, como en empleados de carácter transitorio que no quieren entrar en vacancia y hacen uso de diversos medios jurídicos para mantener su condición de provisionalidad. Por último, estas instituciones, representadas principalmente en la

Comisión Nacional del Servicio Civil y el Departamento Administrativo de la Función Pública, tampoco cuentan con una adecuada financiación y se ven avocadas a dejar de lado la inversión estratégica para poder cubrir sus gastos de funcionamiento, lo que dificulta la consecución de los objetivos para los que fueron previstas constitucionalmente.

El impacto de las bajas capacidades del capital humano en el desempeño municipal

Ya desde 1950 la misión Currie advertía que “uno de los principales factores de ineficiencia de la gestión pública colombiana se originaba en la baja capacidad de la gestión de los municipios para prestar los servicios públicos básicos de carácter local. [Después de medio siglo] el diagnóstico persiste.” (Martínez, 1999, p. 87). Un reciente informe realizado por la OCDE (2019) para Colombia encuentra serias disparidades entre las capacidades de diversas regiones del país, “los desafíos más importantes se asocian al tamaño relativamente pequeño del sector público subnacional, a la alta rotación de personal, a salarios bajos y a perfiles ejecutivos de un carácter más político que técnico en los municipios” (p. 16). La falta de cualificación de la burocracia local hace que los proyectos que se inicien sean deficientes, lo que posiblemente contribuye a ampliar las brechas en términos de capacidades técnicas y administrativas entre los centros urbanos y los municipios pequeños y periféricos. Si los funcionarios, representantes del Estado y encargados de solventar las demandas sociales de primer nivel, no están siendo motor de desarrollo, innovación y gestión estratégica de los recursos físicos, financieros y humanos con los que cuentan los territorios, no resulta raro que en el contexto actual dos terceras partes de los municipios tengan bajos indicadores de desempeño. Las bajas capacidades de los gobiernos subnacionales, alerta la OCDE (2016), “es quizá el mayor obstáculo para una inversión pública eficiente”. Problemas relacionados a la falta de capacidad técnica y de capital humano hacen que los diseños de proyectos sean precarios y contribuyan a aumentar las desigualdades inter-regionales.

Ahora bien, “[l]a rotación frecuente de alcaldes y gobernadores derivada de un mandato restringido a un solo periodo de 4 años, no facilita el surgimiento de altos ejecutivos expertos en el largo plazo, ni genera incentivos para la inversión de largo plazo”, lo que acentúa los déficits en capital humano. Ello, aunado a débiles burocracias municipales

propicia “un cuello de botella para el diseño y la implementación de proyectos de inversión a nivel local”. En ese orden de ideas, “Colombia necesita desarrollar mecanismos que le permitan cuantificar los trabajadores del sector público a nivel local para así poder tener una imagen clara de las brechas y necesidades en términos de staff “(OCDE, 2016, p. 16 - 17), y realizar acciones que permitan robustecer, calificar o apoyar el personal de los municipios. Resulta revelador, por ejemplo, que en materia de contratación, y “[s]egún la Procuraduría delegada para la Descentralización, el 60% de las infracciones en los 28.000 casos investigados fueron ocasionadas por desconocimiento y falta de estándares” (OCDE, 2019, p.19). Ello denota que no solo es la corrupción la causante de la ineficacia de la gestión pública en el nivel local, también lo es la falta de capacidades y la deficiencia del talento humano, pues una gran parte de los hallazgos de los organismos de control se relacionan no con acciones conscientes y planeadas para defraudar el erario público, sino sencillamente con impericia administrativa o desconocimiento de los procedimientos legales.

En ese contexto resulta importante preguntarse por cómo se gestiona el capital o talento humano desde las administraciones municipales en Colombia, pues se asume que potenciarlo podría impactar el desempeño institucional, con la consecuente generación de valor público³. Se tendrán como preguntas orientadoras: ¿cuál es el valor que una adecuada gestión del talento humano tiene para los municipios?, adicionalmente, ¿impacta esta positivamente en el desempeño municipal? Las respuestas a estas preguntas no parecen ser claras aún en Colombia, pero se espera que a mayor calidad en la gestión del talento humano de una entidad territorial municipal, mejor sea el desempeño institucional de esa entidad en un periodo de tiempo determinado. Con el fin de corroborar o denegar lo anterior, este trabajo utilizará un estudio correlacional para aportar a las discusiones que conjugan variables como la calidad del servicio civil y el talento humano en las administraciones públicas, así como a la literatura local, nacional y regional, hoy en construcción.

³ Concepto inicialmente acuñado por Harvard Mark H. Moore en 1995, quien lo define como aquel valor que genera una organización, sea pública o privada y que contribuye a la sociedad. En este sentido, el valor público supone una noción que trata del cómo una actividad, ya sea empresarial, gubernamental o no gubernamental, puede contribuir al bienestar general. (tomado de www.dnp.gov.vo)

El talento humano a nivel internacional y local

A nivel internacional la literatura afirma que el desempeño de las administraciones públicas se ve afectado por el capital humano de las organizaciones. Perry et al. (2006) examinan sistemáticamente los elementos del paradigma del desempeño humano en organizaciones públicas basados en numerosas investigaciones del mundo angloparlante (incentivos, diseños de los puestos de trabajo, participación en las decisiones y alineamiento de objetivos), encontrando que existe una correlación positiva entre estos factores de motivación individual y el desempeño. El impacto aumenta cuando se agregan dos o más factores dentro de los diseños institucionales. Uno de los factores interesantes que inciden en el capital humano y estudiados por la academia, principalmente norteamericana, es la Motivación en el Servicio Público (PSM). Perry et al. (2010) la definen como “las fuerzas que energizan, dirigen y sostienen el comportamiento” (p.681), y hallaron que las investigaciones realizadas desde principios de siglo refuerzan la idea de que influye en el rendimiento de las burocracias. La PSM es además una alternativa a las teorías de la elección racional que se basan en el comportamiento interesado. El comportamiento humano no solo está determinado por intereses individuales, también está impulsado por motivos ajenos o públicos. Ello abre un espectro en los análisis que se hagan del capital humano, pues se refuerza la idea de que para el sector público son importantes los incentivos no económicos, lo cual es una oportunidad para impactar la productividad a bajos costos. En ese sentido, la PSM “se considera una forma de mejorar la calidad y el volumen del servicio público sin incurrir en los costos de transacción/supervisión asociados con los incentivos de 'mayor potencia', como el pago relacionado con el desempeño. (Myers 2008, 6)” (Perry y Hondégem, 2010, p.687). Por su parte, Cabrera (2014) recopila estudios sobre el impacto de la motivación en el servicio público, el liderazgo y la alineación de la misión de las organizaciones en el desempeño de los empleados públicos, resaltando que explora una literatura adicional a la norteamericana en lugares como Taiwán, Sudáfrica y Francia. Recalca el lugar que tiene el liderazgo transformacional en las organizaciones no solo privadas, sino también públicas, para propiciar una alineación de los empleados con los valores misionales y generar un compromiso hacia la obtención de resultados. Una adecuada gestión del talento humano dará cuenta primordialmente de estos tres elementos: motivación, liderazgo y alineación del personal con los objetivos misionales, pues son los factores que potencian en capital humano dentro de las organizaciones.

En Colombia las investigaciones sobre el asunto son mucho más reducidas, aunque desde el Gobierno central se han hecho esfuerzos para la elaboración de políticas que permitan gestionar más eficazmente el capital humano del Estado. Así, en el año 2015, fruto del trabajo mancomunado entre el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Escuela Superior de Administración Pública -E.S.A.P.-, Colciencias y la Universidad de los Andes, se publicó un libro con los resultados del proyecto de investigación desarrollado para producir los lineamientos generales de una política pública de la gestión del talento humano en Colombia. Algunas conclusiones advirtieron que es muy reducida la importancia que se le da a la gestión del talento humano dentro del aparato estatal, así como a la unidad de personal encargada de su seguimiento y promoción. Esta última cuenta con recursos limitados y su ubicación dentro del diagrama institucional no es estratégica ya que se le asignan tareas meramente operativas (nómina, auditorías, certificaciones, permisos), por lo que la alta dirección no involucra las ideas y necesidades de los burócratas de calle, quienes son en últimas los encargados de la implementación efectiva de las políticas públicas. Sumado a ello existen serias deficiencias en los planes de formación de los empleados, aspecto que debería ser clave en la motivación hacia la organización. Por otro lado, y respecto al nivel directivo, resaltan la importancia, cada vez más creciente, que se le debe dar al liderazgo como motor de las organizaciones públicas. (Sanabria, 2015; Careaga, 2015; Ospina y Hofmann, 2015; Díaz et al., 2015). A su vez, Borda y Díaz (2015) encuentran una limitación para la innovación de los empleados públicos en la gran cantidad de normas que regulan sus comportamientos, así como la presión permanente de los organismos de control. Ello hace que la cultura organizacional se rija por una especie de ‘cláusula de competencia’ que indica que solo harán lo que les esté estrictamente permitido.

En lo que respecta a la medición institucional de la gestión del talento humano, Torres (2015) advierte que uno de los factores centrales con los que la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe -CEPAL - mide la competitividad, entendida como el aumento en el crecimiento económico y el bienestar de la población, es la gestión pública. Sin embargo, en los indicadores que calculan la gestión pública “la evaluación de capacidades y aportes específicos de los servidores públicos está ausente.” (p.87). De igual forma, en la medición del desempeño municipal que realiza el DNP, donde la gestión

administrativa es central y se analiza el cumplimiento de objetivos misionales, entrega efectiva de bienes y servicios, uso racional de los recursos y respuesta adecuada a las exigencias legales, la gestión del talento humano “está ausente de la medición y su valoración en los resultados.” (p.87). Una situación similar ocurre con las mediciones que realiza la Procuraduría y la Contraloría, pues ninguno de sus indicadores tiene en cuenta la gestión del talento humano (GTH) de las entidades que intervienen.

“Así que los indicadores de gestión y desempeño diseñados para las organizaciones no brindan información de las estrategias, los programas, logros o problemas en la GTH. No se utilizan mediciones y evaluaciones sobre la gestión de las organizaciones para valorar, comprender y medir la GTH dentro de las organizaciones públicas. Por tanto, las directivas y los gerentes públicos no tienen incentivos para mejorar esa gestión. Por último, [...] [s]e ponen en marcha nuevas responsabilidades para las organizaciones públicas sin ninguna previsión sobre la GTH necesaria para cumplir con estos compromisos.” (Torres, 2015, p. 88)

Por último, el trabajo de Álvarez (2016) es uno de los pocos en Colombia que “relaciona los conceptos de la motivación del empleado profesional de carrera y su impacto en el desempeño organizacional. [...] Los principales resultados del estudio confirman que los factores de motivación basados en valores pueden llevar a un mejoramiento en el desempeño de los empleados.” (p.136). De igual forma, encontré que muchos de los componentes de una adecuada gestión en el talento humano, como el ambiente laboral, la seguridad de continuidad, la orientación hacia logros y las relaciones humanas mejoran el desempeño de las entidades que integran el sector de la Función Pública (DAFP, CNSC, ESAP). La incidencia de estos componentes se presenta de manera conjunta, no aislada. Cabe decir que no se encuentran resultados relacionados con el liderazgo, lo cual habría sido un componente interesante para la medición, según Cabrera (2014). En sus hallazgos, Álvarez anima a darle continuidad a este tipo de estudios ya que solo es válido para uno de los 24 sectores del sector público colombiano.

A pesar de estos esfuerzos en clave de alianzas, desde la academia son pocas las evidencias acerca de la relación entre desempeño de los municipios y calidad de la

gestión de su talento humano. Así las cosas, se requieren trabajos adicionales para que muchos de los postulados que la literatura, sobre todo internacional, han hecho explícitos en diferentes lugares del mundo, sean profundizados en el contexto colombiano con datos empíricos para validar o refutar tales hipótesis. Por lo anterior, en función de aportar a esta discusión y generar nuevas preguntas para futuras investigaciones, este trabajo se propone analizar la correlación entre la gestión del talento humano y el desempeño en las instituciones públicas.

Metodología

Variables y bases de datos

Para conocer cómo está impactando la gestión del talento humano en el desempeño de las instituciones públicas locales en Colombia se planteará un estudio macro utilizando bases de datos de las dos entidades estatales que dentro de sus funciones asumen la gestión del talento humano y el seguimiento municipal a nivel nacional. Centrar la unidad de análisis en las instituciones, y no en las organizaciones o sus actores, resulta pertinente, pues, como lo explica Baldwin et al. (2018), aquellas son un factor fundamental que determina el resultado de las políticas al instruir la serie de reglas, formales e informales, que determinan el comportamiento de las organizaciones en un entorno dado. El mismo autor hace un llamado para sumar investigaciones empíricas que usen variables institucionales con el fin de nutrir los marcos y métodos de análisis institucional.

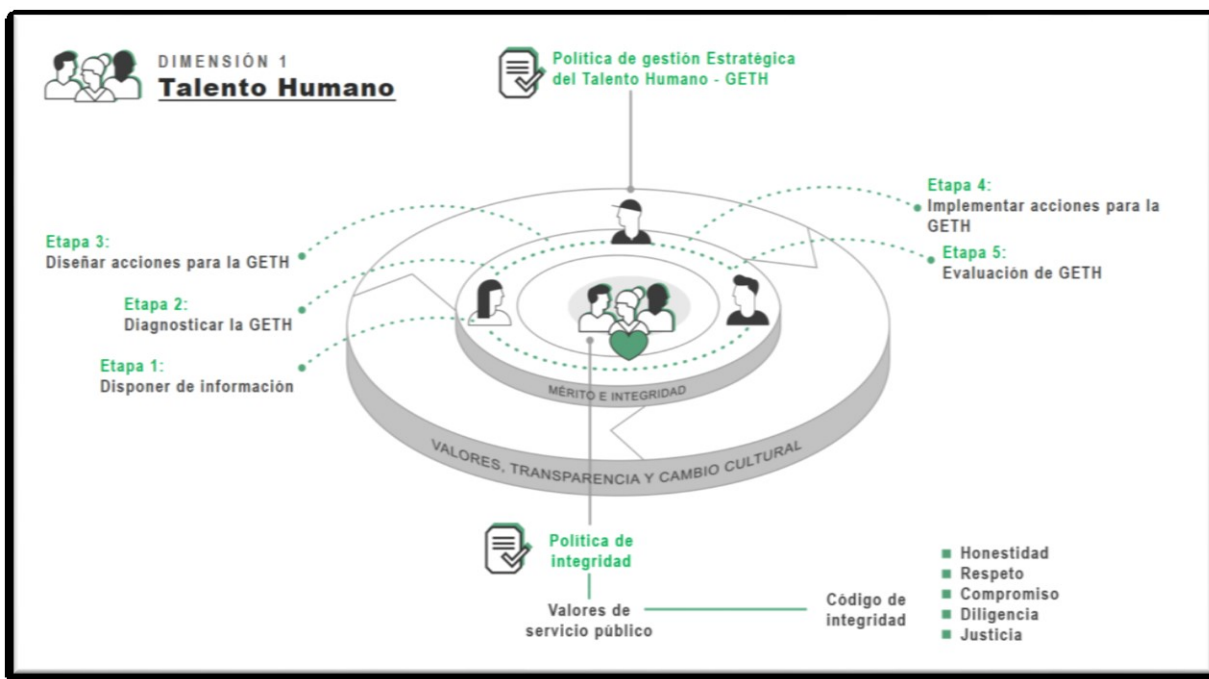
Siguiendo esta línea, el estudio que se propone se llevará a cabo usando dos variables institucionales. La primera, la gestión institucional del capital o talento humano, es un índice que se construye con mediciones de variables categóricas ordinales y que utiliza una serie de metodologías estadísticas en la recolección, procesamiento y análisis de los datos para asegurar su confiabilidad (DAFP, 2020). Se toma del resultado de las mediciones que realiza Función Pública dentro del Modelo Integrado de Planeación y

Gestión⁴ (MIPG), que a partir del 2017 integra el desarrollo administrativo, el control de calidad y el control interno de todas las entidades y organismos del Estado. El objetivo del MIPG es “dirigir la gestión pública al mejor desempeño institucional y a la consecución de resultados para la satisfacción de las necesidades y el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos” (DAFP, 2021, p.7). Aunque el MIPG contempla siete dimensiones que en su conjunto miden la gestión global de las entidades públicas, la dimensión que es relevante para este estudio se denomina Talento Humano y da cuenta de la capacidad de la institución para gestionarlo con el fin de brindar un diagnóstico de sus fortalezas y debilidades, otorgar herramientas de mejora y ofrecer retroalimentación para la toma de decisiones que permitan avanzar en el fortalecimiento de la dimensión, en caso de rezago, o mantenerla en caso de buenos resultados (DAFP, 2021). Las dimensiones derivan en políticas que permiten la implementación efectiva del modelo, en el caso del Talento Humano las políticas son dos: gestión estratégica del talento humano e integridad. Estas le permiten a la institución recolectar la información relevante de su talento humano, diagnosticar su estado y diseñar acciones para su gestión estratégica. El resultado de la medición de ambas integra el índice de la dimensión y el resultado de las dimensiones integran el índice global de la institución.

Estas mediciones son posibles gracias a la recolección de la información que se realiza por medio del Formulario Único de Reporte y Avance de Gestión (FURAG), el cual es de obligatorio auto diligenciamiento por parte de todas las entidades y organismos del Estado a nivel nacional quienes tienen la obligación de remitir anualmente el formulario al Departamento Administrativo de la Función Pública, encargado de procesar los datos, presentar los resultados de las mediciones y brindar recomendaciones de mejora a cada entidad.

⁴Para acceder al visor de del MIPG: <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/resultados-medicion>

Ilustración 1. Primera dimensión del MIPG: Talento Humano



Fuente: DAFP, 2021.

La otra variable que se usará para realizar el cruce de los datos se extrae de la Medición del Desempeño Municipal⁵ (MDM) que realiza el Departamento Nacional de Planeación (DNP). El DNP (2020) hace uso de este índice para medir y comparar el desempeño de los municipios en el país “como instrumento para el diseño de políticas dirigidas al fortalecimiento de capacidades y al cierre de brechas territoriales. [...] la medición continúa consolidándose como un instrumento para orientar la toma de decisiones en el territorio y para hacer seguimiento a las principales condiciones de bienestar de la población.” (p.5). Este trabajo que realiza el DNP, también con periodicidad anual, permite conocer el desempeño de los municipios a lo largo y ancho del país, brindando herramientas para la toma de decisiones públicas e identificando fortalezas y debilidades en la gestión pública municipal, lo que le permite a los distintos niveles de gobierno realizar comparaciones y así establecer un diagnóstico acerca de dónde se deben centrar sus esfuerzos de inversión para mejorar las capacidades institucionales, de manera que desde una mejor gestión pública se impacten condiciones sociales en el territorio.

⁵ Para acceder a los resultados de la medición:
<https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmInfoTerritorial/MenuInfoTerrEstMDM>

Conocer el desempeño de las instituciones municipales además resulta importante, pues como lo afirma la entidad:

“la evidencia muestra que un mejor desempeño municipal se asocia con mejores resultados en otras dimensiones como eficiencia en la provisión de servicios públicos, menores tasas de pobreza, y mayor competitividad entre otros. Por ejemplo, [...] los municipios con mejor desempeño tienden en promedio a ser municipios con mejores ambientes para la creación de empresas. Asimismo, existe una relación entre mejor desempeño municipal y menores tasas de pobreza. [...] Contar con Entidades de gobierno local, capaces de afrontar sus retos y proveer servicios públicos de manera eficiente y de calidad, es una condición necesaria para el desarrollo territorial, el cierre de brechas y la descentralización.” (DNP, 2020,p. 9-11)

Este índice se construye principalmente con tres mediciones: (i) las capacidades iniciales del municipio respecto a su población, desarrollo económico y social, así como la cantidad de recursos que percibe; (ii) la gestión de esos recursos, su ejecución y la atención al ciudadano; y (iii) los resultados de esa gestión en términos de cobertura de servicios y demás.

Ilustración 2. Estructura de la Medición del Desempeño Municipal.

CAPACIDADES INICIALES	GESTIÓN	RESULTADOS
<p>Económicas (33,3%)</p> <ul style="list-style-type: none"> Densidad empresarial Valor agregado (promedio 4 años) 	<p>Movilización de recursos (25%)</p> <ul style="list-style-type: none"> Ingresos tributarios + no tributarios – recaudo por OT (per cápita) Recaudo por OT (per cápita) Participación de los recursos propios en la inversión 	<p>Educación (25%)</p> <ul style="list-style-type: none"> Cobertura en educación media Cobertura en transición Puntaje en las pruebas SABER 11, componentes de matemáticas e inglés
<p>Urbanas (33,3%)</p> <ul style="list-style-type: none"> Tamaño de la población % de la población en cabecera Densidad poblacional Pertenencia al SC (Economías de aglomeración) 	<p>Ejecución de recursos (25%)</p> <ul style="list-style-type: none"> Ejecución recursos SGP Ejecución recursos propios Ejecución recursos otras fuentes Indicador de eficiencia del IGPR 	<p>Salud (25%)</p> <ul style="list-style-type: none"> Tasa de mortalidad infantil Cobertura en vacunación pentavalente Cobertura en afiliación a salud
<p>Recursos (33,3%)</p> <ul style="list-style-type: none"> Ingresos tributarios y no tributarios per cápita (promedio 4 años) 	<p>Gobierno abierto y transparencia (25%)</p> <ul style="list-style-type: none"> Organización de la información Rendición de cuentas Atención al ciudadano 	<p>Servicios públicos (25%)</p> <ul style="list-style-type: none"> Cobertura de energía rural Penetración de internet Cobertura de acueducto y alcantarillado
<p>Grupos</p> <p>C Grupo de las 13 ciudades principales</p> <p>G1 Municipios con mayores capacidades</p> <p>G2</p> <p>G3</p> <p>G4 Municipios con menores capacidades</p> <p>G5</p>	<p>Gestión Instrumentos de OT (25%)</p> <ul style="list-style-type: none"> Tasa de recaudo predial Uso de instrumentos de recaudo de OT 	<p>Servicios públicos (25%)</p> <ul style="list-style-type: none"> Hurtos por 10.000 habitantes Homicidios por 10.000 habitantes Casos de violencia intrafamiliar por 10.000 habitantes
GRUPOS COMPARABLES	COMPONENTES	

Fuente: DNP, 2020.

Un aspecto importante de la medición que realiza el DNP es que clasifica a los municipios conforme a sus capacidades iniciales y los asigna a un grupo con municipios de características similares: Ciudades (C) y grupos del 1 al 5 (G1, G2 ... G5) dependiendo del nivel alcanzado (1. Alto, 2. Medio alto, 3. Medio, 4. Medio bajo, 5. Bajo). Ello obedece a que las evidentes disparidades territoriales hacen que estas deban ser tenidas en cuenta en los resultados para realizar comparaciones adecuadas, ya que no todos los municipios cuentan con el mismo desarrollo económico y social, o los mismos factores exógenos que afectan de alguna manera su desempeño. Esto le permite a la medición que hará la presente investigación usar estas categorías y desagregar los resultados por grupos de municipios similares con el fin de facilitar el análisis.

Estudio correlacional

A partir de las dos variables, se elaborará una matriz de datos extrayendo de las bases de datos de Función Pública y el DNP los datos que corresponden al resultado de la medición de la dimensión Gestión del Talento Humano y de la Medición de Desempeño Municipal, respectivamente, de todos los municipios de Colombia para el año 2019. Una vez elaborada la matriz se realizará el cruce de ambas variables mediante el software R (2022). Lo anterior arrojará unas tablas de dispersión que se analizarán y discutirán en el acápite de resultados. A partir de la hipótesis planteada se espera que exista una correlación positiva entre la medición de la gestión del talento humano y el desempeño municipal. Cabe decir que la investigación consta de un diseño no experimental de tipo transversal (Hernández y Mendoza, 2018), ello por cuanto no se tiene ninguna injerencia sobre las variables y la recolección de los datos se realiza para un periodo de tiempo determinado y único.

Se pretende realizar un estudio correlacional precisamente porque al no tener ningún tipo de control en las variables se evalúa el comportamiento que tienen estas como pareja, qué tan fuerte es su relación, qué tan evidente es que el crecimiento de una coincida con el de la otra y si su tendencia es en igual sentido (Ortiz y Ortiz, 2021). Para facilitar la observación del comportamiento de las variables se incluirá en las gráficas el coeficiente de correlación lineal de Pearson, generalmente usado cuando se tienen variables cuantitativas. Este coeficiente puede variar de -1 a +1, donde -1 implica una correlación negativa perfecta, +1 una correlación positiva perfecta, 0 una ausencia de correlación y los valores entre -1 y +1 las magnitudes de la correlación.

Ahora bien, arriba se dijo que una de las variables a utilizar, la que arroja Función Pública, es un índice que se compone de las mediciones que se realizan para variables categóricas ordinales. No obstante, al construirse el índice de la dimensión Talento Humano se arroja una medida cuantitativa, pues:

“La suma de elementos ordinales o indicadores que representan una escala, como los elementos de acuerdo o desacuerdo de la escala de autoestima de Rosenberg, produce una puntuación compuesta que los investigadores a menudo consideran cuantitativa. Incluso si los elementos o indicadores individuales siguen siendo ordinales, la suma de muchos de estos indicadores produce un conjunto bastante continuo de valores que pueden tratarse como una variable cuantitativa.” (Remler & Van Ryzin, 2014, p.207).

En ese sentido, cabe aclarar que el estudio utiliza variables cuantitativas continuas que permiten el uso del coeficiente de Pearson, así como el estudio correlacional.

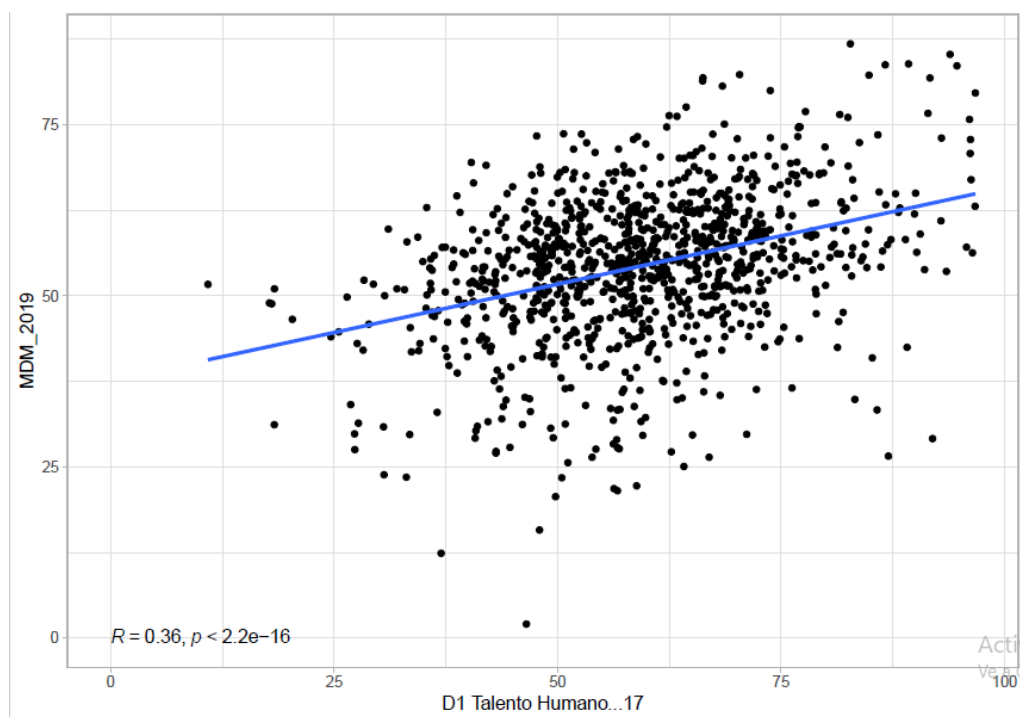
Por último, habrá de resaltarse el alcance que se pretende en esta investigación. Pese a que este estudio correlacional está sustentado en la revisión de la literatura, toda vez que a nivel local las teorías que relacionan el talento humano con el desempeño municipal cuentan con apoyo empírico moderado, no se harán análisis estadísticos avanzados, ni se pretenderá, como advierten Ortiz y Ortiz (2021), ser ingenuos con la interpretación de los resultados que arrojan los coeficientes de correlación.

Resultados

Al realizar el cruce de ambas variables se obtiene el diagrama de dispersión que se observa en la Gráfica 1, donde el eje x corresponde la gestión institucional del talento humano, el eje y corresponde al resultado del desempeño municipal, y cada punto representa a un municipio de Colombia. Los resultados de las observaciones parecen confirmar la hipótesis propuesta, pues, aunque la correlación de las variables no sea fuerte ($R=0,36$), sí es positiva para la observación de todos los municipios de Colombia con una significancia p menor a 0,05. Esto lleva a afirmar que, con un nivel de confianza estadística del 95%, en términos generales entre mejor sea la gestión institucional del talento humano de un municipio mejores son los resultados en su desempeño. Cabe resaltar que, aunque este patrón se cumple para la mayoría de las unidades de análisis, son muchos los municipios que se alejan de la línea de tendencia; esto indica que a nivel

general existe diversidad en las mediciones de ambas variables para estos casos, es decir, hay un amplio margen de desigualdad entre los municipios con respecto a las capacidades de talento humano y al desempeño municipal.

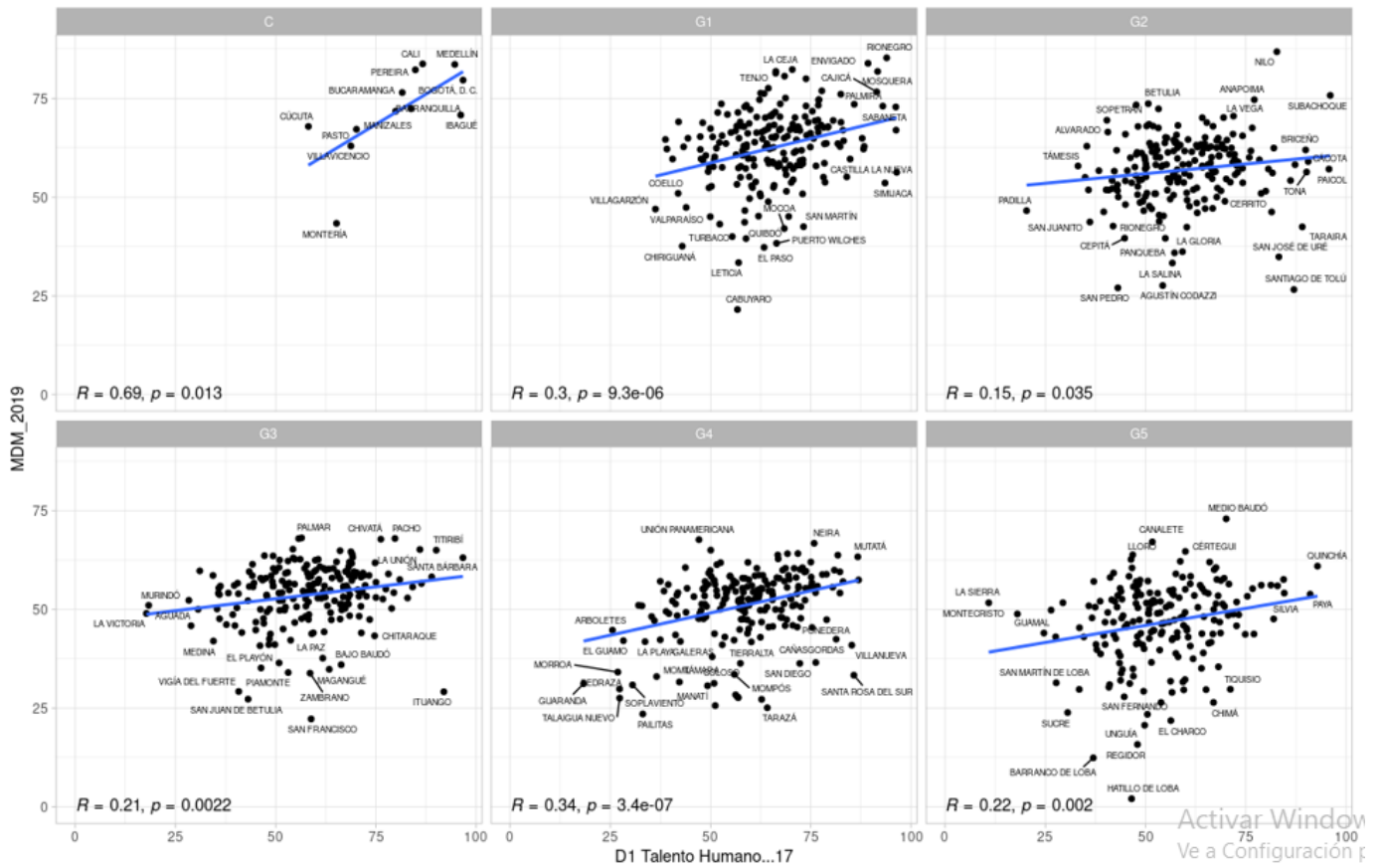
Gráfica 1. Correlación entre la MDM y la Dimensión del Talento Humano en municipios de Colombia, 2019.



Fuente: construcción propia.

En la Gráfica 2 se dividen los municipios por grupos de capacidades iniciales. Vale la pena mencionar que la división municipal en grupos de capacidades se toma del trabajo reflexivo que realiza el DNP dentro de la medición del desempeño municipal para darle comparabilidad a los resultados de dicha medición. Con esto es posible asegurar que en cada una de estas subdivisiones de municipios se encuentren entidades con características similares en términos de población, capacidad administrativa, fiscal, dinámicas económicas, etc.

Gráfica 2. Correlación entre la MDM y la Dimensión del Talento Humano en municipios de Colombia, desagregado por grupos de capacidades iniciales, 2019



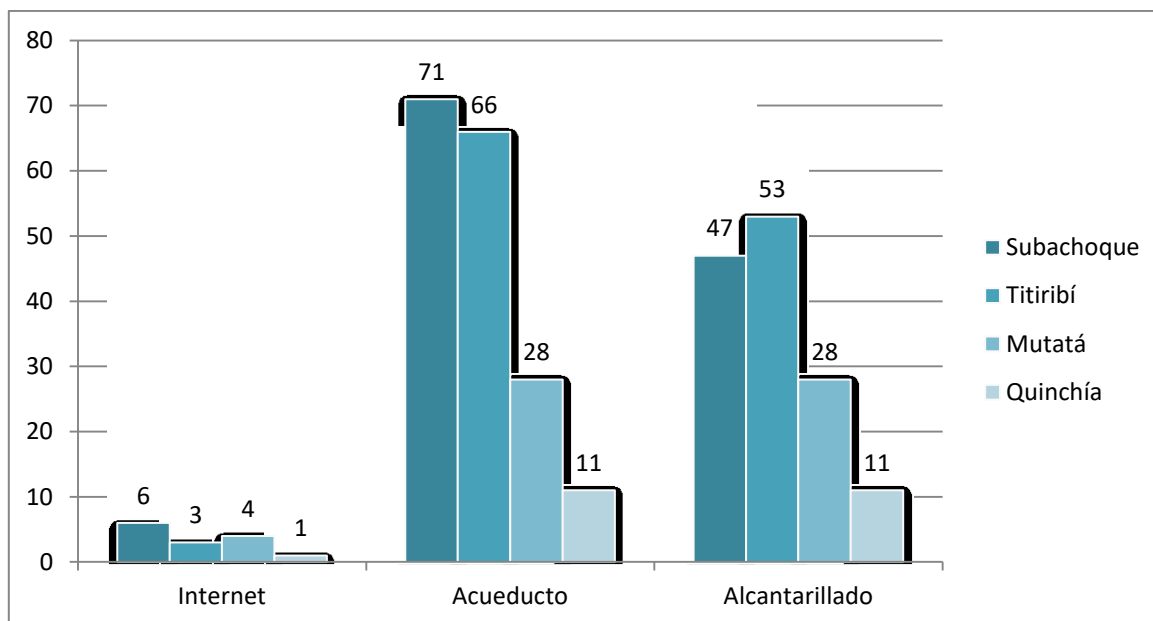
Fuente: construcción propia.

Lo primero que se observa aquí es que el coeficiente de correlación es más alto para el grupo de ciudades C, correspondiente a municipios con un nivel de capacidades muy altas, con un valor $R=0.69$. Este valor se ubica entre una correlación positiva media (>0.50) y una correlación positiva considerable (>0.75). Para el resto de los municipios la magnitud de la correlación es en promedio débil aunque sigue siendo mayor que cero, es decir, positiva y con un nivel de significancia p menor a 0,05 en todos los casos. Esto indica que las variables efectivamente se correlacionan, con un nivel de confianza del 95%, cuando se agrupan los municipios de acuerdo a sus capacidades iniciales.

Ahora bien, que la magnitud de la correlación tienda a aplanarse desde el grupo G1 en adelante puede explicarse por el hecho de que la mayoría de estos grupos, con menores capacidades iniciales, no cuentan con muchos municipios ubicados en el extremo superior derecho de la tabla, es decir, municipios cuyos resultados tanto de la gestión de su talento humano, como el desempeño municipal sean sobresalientes. Únicamente el grupo G1, el cual se compone por municipios con capacidades altas, cuenta con valores ubicados en la parte superior derecha; el grupo G2, con capacidades media altas, cuenta con solo dos municipios en ese lugar; el resto de grupos, compuesto por municipios con capacidades medias a bajas (G3 a G5), no cuenta con valores en la posición descrita. Lo anterior puede indicar que así los municipios tengan una buena gestión de su talento humano, liderazgos en las administraciones y personal motivado e involucrado en el cumplimiento de los objetivos misionales, encontrarán serias dificultades a la hora de cumplir eficazmente sus funciones si cuentan con bajas capacidades iniciales. Como se ha venido discutiendo en el presente trabajo, la inversión en el capital humano de poco servirá si no se establecen políticas nacionales de fortalecimiento integral de los municipios.

Para ejemplificar esto se seleccionó un municipio de cada uno de los grupos, desde el de capacidades medias, hasta el de capacidades bajas (G2 al G5), y que obtuvieron buenos resultados en la medición del Talento Humano, con el fin de observar el comportamiento de algunos indicadores de impacto. Este tipo de indicadores son los que mejor capturan la calidad de vida de la población y cuantifican los efectos relacionados con la intervención pública (DNP, 2018). La ilustración 3 contiene la puntuación (en porcentaje) de la Medición del Desempeño Municipal (DNP, 2019) para los indicadores de cobertura de los servicios de internet, acueducto y alcantarillado en los municipios de Subachoque (perteneciente al G2), Titiribí (perteneciente al G3), Mutatá (perteneciente al G4) y Quinchía (perteneciente al G5). Como se podrá notar, a medida que un municipio cuenta con menores capacidades iniciales, el nivel de cobertura de estos servicios disminuye, lo que implica una merma en la calidad de vida de la población y una mayor precariedad de las administraciones municipales a la hora de la provisión de servicios a su cargo.

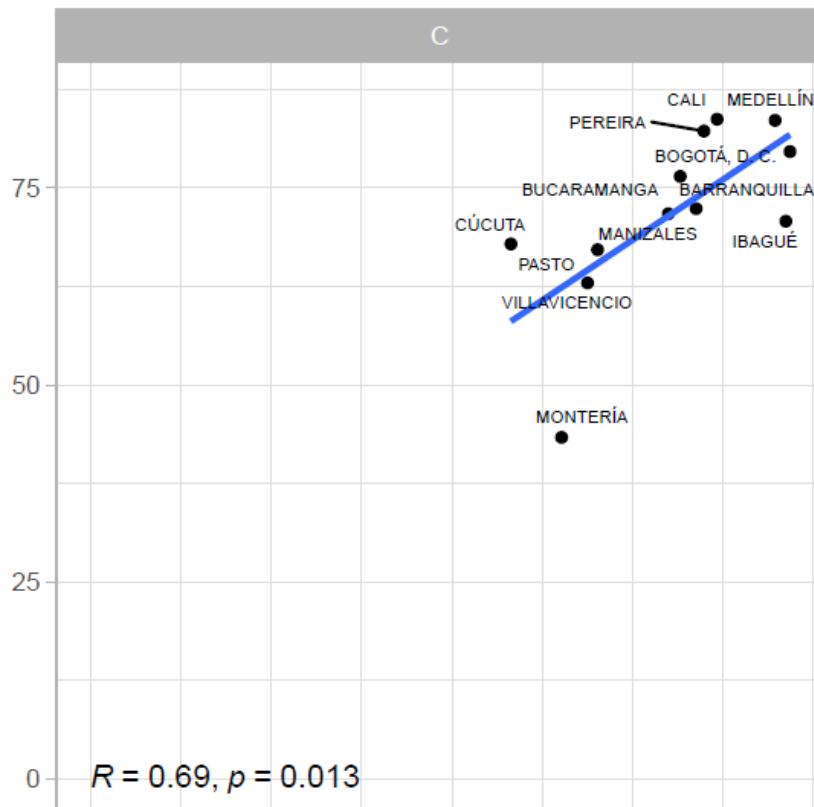
Ilustración 3. Comparación de indicadores de resultado MDM, 2019.



Fuente: construcción propia.

Por otra parte, nótese en la Gráfica 2 que ninguno de los municipios de los grupos G3 al G5 supera una calificación de 75 puntos en el MDM, y el grupo G2 solo cuenta con un municipio por encima de ese nivel. Además, mientras que en los grupos C y G1 la mayoría de los municipios superan la calificación de 62,5 puntos para el MDM, en los grupos G2 a G5 la mayoría de los municipios se encuentra por debajo de ese umbral. El hecho de que la MDM no arroje valores sobresalientes en estos grupos de municipios es un indicio de que los indicadores de impacto que en ella se recogen no obtuvieron valores altos, lo cual a su vez implica que, en términos generales, sean menores los efectos de la acción pública de las administraciones sobre la población.

Gráfica 3. Correlación desagregada para el grupo de capacidades iniciales C, 2019.



Fuente: construcción propia.

La Gráfica 3 representa el grupo de ciudades (C) y posee el mejor coeficiente de correlación. Además, las ciudades son las de los mejores resultados tanto en el índice del talento humano, como en el de desempeño municipal. La mayoría de estas tienen importantes conurbaciones y son epicentros regionales lo cual hace que tengan actividades económicas e industriales desarrolladas. La población de estos territorios además de contar con una mejor calidad de vida -tal como lo captura la MDM- tiene más fácil acceso a estudios de educación superior, pues allí se instalan los centros de investigación y las universidades. Si a esto se le suman unos mejores ingresos municipales, se encuentran las condiciones para que los gobiernos locales puedan contratar personal calificado e invertir en calificar el propio, en adquirir y mantener los liderazgos, así como implementar programas que motiven los empleados para enfocarlos en el cumplimiento de las metas misionales. La concentración del desarrollo en los centros urbanos no es un asunto endémico de Colombia, por el contrario, es sufrido

acentuadamente en los países en vías de desarrollo. Chile, por ejemplo, sufre dinámicas de hipercentralización de las funciones del Estado y las regiones menos desarrolladas encuentran serios obstáculos para el impulso de la descentralización. Los gerentes y administradores públicos calificados se resisten a llevar su capital humano a las regiones, pues son mayores los incentivos de permanecer en Santiago. Esto conlleva a que en las regiones apartadas se acrecienta un círculo vicioso que consiste en necesitar personas capacitadas, con liderazgo e ideas de innovación para el desarrollo, pero ver por el contrario como exportan hacia la capital el poco talento humano de calidad con el que cuentan, ya que allí se hallan las mayores oportunidades económicas (Waissbluth y Arredondo, 2011). En este contexto, parecido al colombiano, las mediciones de gestión y desempeño, así como las retroalimentaciones a las administraciones municipales de poco servirán si desde el Gobierno Nacional no se disponen mecanismos e incentivos para llevar capital humano a las regiones y procurar la sinergia de este con los demás sectores sociales y económicos para impulsar el desarrollo local. Muestra de esa concentración de capital humano es el hecho de que las ciudades que puntúan en el ranking del desempeño municipal (DNP) cuentan también con los índices más altos en la gestión de su talento humano: Cali (86,7), Medellín (94,7), Bogotá (96,7), y se sufre un fenómeno a la inversa en los municipios más débiles: los grupos G2, G3, G4 y G5 no cuentan con municipios ubicados en el extremo superior derecho de la tabla de dispersión y la tendencia de la correlación tiende a aplanarse, como más arriba se expuso.

Continuando con la Gráfica 3, Pereira tiene un puntaje en la dimensión del Talento Humano de 84,8, y un puntaje en el desempeño municipal de 82,24. En contraste, una ciudad como Montería, comparable por estar en el mismo grupo de tratamiento, cuenta con una medición del Talento Humano de 58,6 y un pobre desempeño municipal de 43,45. Ello puede ser un ejemplo de cómo se correlacionan las variables, pues parecieran responder al alza y baja de una u otra de maneras similares. De igual forma, los indicadores de la MDM de uno y otro municipio se relacionan con la posición en la que se encuentran dentro de la gráfica: mientras que Pereira registró para 2019 una cobertura de educación en transición del 77%, Montería obtuvo 61%; de igual forma sucedió con la cobertura de internet para el mismo año, en la que Pereira obtuvo 23% y Montería 12%; a su vez, la mortalidad infantil fue del 12% para la primera, mientras que para la segunda ascendió hasta el 17%. En asuntos relacionados con capacidades de gestión pública, el

recaudo por instrumentos de ordenamiento territorial per cápita en Pereira fue de \$224.189, mientras que en Montería fue de \$60.930; inversión financiada con recursos propios fue de 15% para la primera, mientras que para la segunda solo ascendió al 1,3%.

Estos resultados encuentran cierto grado de validez concurrente con el trabajo realizado por Ardila y García (2017), quienes en la construcción de un índice propio de desempeño institucional de municipios colombianos ubicaron a Medellín como el primer lugar del Ranking de desempeño y a Caldonó – Cauca en el último lugar (este municipio cuenta con un mediocre desempeño de las variables medidas en este trabajo). Dentro de sus conclusiones destacan que la capacidad de gerencia y calidad del recurso humano son unas de las principales dimensiones que influyen en el desempeño de los gobiernos locales. Estas dimensiones “pueden agilizar o ralentizar la entrega de los productos públicos a los ciudadanos” (p.134), lo cual impacta directamente en el bienestar de la población.

Conclusiones

Este trabajo aporta evidencia empírica de la correlación existente entre la gestión del talento humano y el desempeño en el sector público colombiano, específicamente el relativo a las instituciones municipales. Una adecuada gestión del talento humano puede ser factor de beneficios sociales por vía del aumento en el desempeño municipal. Así, un personal capacitado, motivado, con líderes inspiradores y concentrados en la consecución de los objetivos misionales puede aumentar la productividad de las instituciones públicas, aumentar su capacidad para innovación en el servicio y mejorar el ambiente institucional, con el consecuente impacto en la eficiencia y eficacia de la prestación de los servicios a su cargo. De esta manera, un municipio que logre buen desempeño sostenido, una memoria institucional orientada a la adecuada gestión de su personal y mecanismos para retener el conocimiento adquirido pese al cambio cuatrienal de administraciones seguramente aumentará sus indicadores de impacto, es decir, el bienestar general de su población.

Los resultados también muestran una asociación positiva para ambas variables que es más fuerte para el grupo de ciudades capitales, pero que se debilita en los municipios que cuentan con menos capacidades instaladas. Ello probablemente se deba al hecho de que a medida que son más débiles los municipios, la capacidad para el desarrollo local se ve restringida por diversos factores internos y externos, independientemente de si cuentan con un personal capacitado y motivado. En ese sentido, las acciones del Estado Colombiano para el desarrollo local no solo se deberían centrar en esfuerzos aislados para, por ejemplo, la capacitación de personal, sino que habrían de realizarse acciones integrales y que comprendan tanto la cualificación del talento humano, como la tecnificación de los procesos, el acompañamiento en los proyectos, la inversión estratégica, etc.

La medición de la gestión del talento humano y de otras dimensiones importantes para el óptimo funcionamiento de las instituciones públicas como la gestión del conocimiento, el direccionamiento estratégico, la gestión de la información y el control interno, ha sido introducida hace relativamente poco en Colombia. Aun así ha mostrado ser una herramienta importante para las administraciones municipales, pues les permite tener una referencia del estado actual de sus entidades y retroalimentaciones del nivel central con el fin de mejorar sus indicadores de gestión. Ello sin duda es un avance importante para la tecnificación y cualificación del servicio público del país. No obstante, existen múltiples retos para la adecuada implementación de estos instrumentos. Problemas en la recolección de la información, posibles distorsiones de la misma, cambios políticos en los municipios con la consecuente pérdida de capital humano, fuga del capital humano hacia las grandes ciudades, debilidad institucional y sobre cargas administrativas parecen ralentizar el proceso. Por ello, este tipo de trabajos contribuye a centrar el foco de atención en esas 'cajas negras' en las que muchas veces se convierten las instituciones públicas, con el fin de realizar posibles recomendaciones para superar parte de alguno de estos problemas. Este campo requiere profundizar en investigaciones con métodos estadísticos más refinados, o explorar con enfoques cualitativos que, por ejemplo, den cuenta de los motivos de los implementadores para resistirse a realizar reportes que realmente correspondan al estado real de las entidades. Todo ello ayudará a madurar las mediciones del sector público en Colombia para una *accountability* más transparente.

La Nueva Gerencia Pública se inspira en el sector privado, su flexibilidad y su orientación hacia los resultados. Precisamente uno de los factores que le permiten a las empresas el aumento en su productividad es la adecuada gestión de su talento humano y su correlación está sustentada por una amplia literatura (Río, et al., 2022). A pesar de que en los últimos años, para superar el clásico modelo Weberiano, Colombia ha introducido algunos de los postulados de la Nueva Gerencia Pública, el país no ha avanzado significativamente en implementar aquellos componentes que han demostrado ser factor de éxito en el sector privado, tales como la motivación, el alineamiento con los objetivos de la organización y el liderazgo, entre otros, que integran la gestión del talento humano. Ello implica la contradicción de, por un lado promover una reforma en la administración pública para que sea más eficiente, efectiva y flexible, pero por otro no disponer los recursos para los pasos institucionales requeridos para una adecuada implementación.

No son pocas las voces desde la academia, desde las mismas organizaciones públicas, sus directivos y empleados, que abogan por que la gestión del talento humano no sea un asunto relegado y de menor importancia, donde muchas veces se le ubica. Ejemplo de ello es que en la literatura colombiana y latinoamericana estos estudios, que buscan aportar evidencia en el sector público de asuntos probados como efectivos en el sector privado, también han ido creciendo (Jara et al., 2019; Pedraza et al, 2021). Y qué decir de los países desarrollados en donde el talento humano de las organizaciones públicas asume un papel central, ya que saben que la profesionalización de la administración pública, su orientación a resultados, su motivación por el servicio y un adecuado liderazgo y cultura organizacional son los factores que han impulsado su actual lugar en el mundo.

En este trabajo se ha resaltado que la medición de la gestión del talento humano da cuenta de tres constructos importantes para el desempeño de las organizaciones y que están estrechamente relacionados entre sí: el liderazgo, la motivación y la alineación con

los objetivos misionales (Lozano, & Marín, 2020; Rodas & Sanabria 2020). Por ello se suma al llamado para que el Estado avance en otorgarle el papel central a la gestión de su talento humano, pues hacerlo impactará positivamente en su desempeño, el cual, en últimas, es el factor de los cambios sociales. Así, se realizarán algunas recomendaciones, en función de advertir sobre los que se pueden considerar como ejes para avanzar hacia una mejor gestión de lo público, no sin antes resaltar que en la medida en que avance la implementación de estos sistemas de medición, se realicen capacitaciones para un adecuado diligenciamiento de los formularios y se amplíen la confiabilidad y calidad de los datos, seguramente se podrán realizar estudios más detallados, no solo de la dimensión del Talento Humano, sino de las dimensiones restantes. Además, futuras investigaciones permitirán hacer recomendaciones más precisas que orienten la inversión pública hacia los factores determinantes del desarrollo municipal.

Trabajo mancomunado: La medición del desempeño municipal que realiza el DNP podría ser una referencia para las mediciones de la gestión institucional que realiza el DAFP. Aunque el Modelo Integrado de Planeación y Gestión y la Medición del Desempeño Municipal son relativamente recientes, encontrándose en etapa de consolidación, y han demostrado ser herramientas muy valiosas en sí mismas para los municipios, se puede pensar en incorporar dentro de la presentación anual que hace Función Pública del MIPG el resultado del desempeño municipal expuesto por el DNP. Lo anterior con el fin de que las retroalimentaciones del MIPG estén orientadas a mejorar los resultados visibles en el territorio que recoge el MDM en términos del mejoramiento de la calidad de vida, cobertura y provisión de servicios, desarrollo social y demás. Esto porque el MDM es un índice que de una u otra forma mide la gestión o impacto de la institución hacia afuera, al contrario de la GTH que realiza una medición más orientada hacia el interior de la institución y sus procesos; sin desconocer que ambas comprenden simultáneamente factores extrínsecos e intrínsecos. Todo ello para avanzar hacia la tan necesaria orientación institucional a los resultados y hacia una cultura organizacional que supere la visión puramente formalista de estos asuntos:

“La tecnología informática dispone hoy de la capacidad necesaria para planificar, programar, monitorear y evaluar resultados en prácticamente cualquier área de la gestión. En cambio, la cultura burocrática es mucho más reacia a aceptar que el desempeño quede expuesto de un modo tan objetivo y personalizado a la mirada

inquisidora de quienes pueden demandar una rendición de cuentas por los resultados. Por eso, los cambios culturales han quedado a la zaga de las innovaciones tecnológicas en esta materia. Por eso, también, han tenido que multiplicarse los controles y exigencias de rendición de cuentas, en sucesivos intentos por compensar esa renuencia a la [responsabilidad].” (Oszlack, 2013, p. 28)

De igual forma, “la mirada de la gestión por resultados le da un sentido profundo al desarrollo y a la administración del talento humano, pues permite tener una visión institucional con carta de navegación, alinear metas particulares y resultados institucionales, y dar valor al trabajo en equipo.” (Borda y Díaz, 2015, p. 159). Este nuevo elemento en el MIPG puede ayudar a ampliar la visión de este instrumento que por ahora parece ser un marco de comparación entre municipios par.

Mediciones: El estado debería usar estratégicamente los esfuerzos por medir el desempeño. Rodas y Sanabria (2020) explican que este tipo de evaluaciones tienen el potencial de afectar positivamente el comportamiento de las organizaciones. Sin embargo existen múltiples retos por superar en la recolección y análisis de la información para la posterior retroalimentación, entre ellos la percepción generalizada de los funcionarios públicos en estos procesos como mera carga administrativa, restarle credibilidad a los resultados o asumirlos como un asunto no vinculante, “[e]n este contexto, el bajo desempeño es generalizado en todo el gobierno y los gerentes encuentran bastante difícil utilizar el sistema como una herramienta para motivar a los servidores públicos” (p.88). Por ejemplo, existen algunos casos en la sección de resultados que, dentro del marco teórico estudiado, se pueden considerar atípicos: la alcaldía de Ituango (Grafica 2), aunque cuenta con una sobresaliente gestión de su talento humano: 91,9 (mejor que algunas ciudades capitales de departamento) tiene uno de los peores desempeños municipales de del grupo G3: 29,13, ubicándose en el puesto 216 de los 218 municipios que lo componen. Ello habla de grandes oportunidades de mejora para la elaboración de estos índices y para que superen problemas de medición.

Lejos de pretender criticar los métodos de medición y recolección de información de ambas entidades, el Estado debería enfocar sus recursos para facilitar el trabajo de estos profesionales estadísticos. Es sabido de los altos costos que implica recoger información,

aún más cuando esta debe ser estandarizada para todos los municipios de Colombia. No obstante, los avances tecnológicos pueden ayudar a mejorar la información que se recoge y en algunos casos superar el autodiligenciamiento de formatos, por las implicaciones que de ello deriva para la validez y confiabilidad de la información. Esto dadas las tendencias personales e institucionales a dar respuestas socialmente deseables, sobre estimar el desempeño propio, carecer de conocimiento preciso de cómo se está contribuyendo al éxito de la organización o seguir incentivos para la distorsión de los datos (Remler & Van Ryzin, 2014). También pueden existir deficiencias en los controles para la elaboración de los formularios, pues estos pueden ser diligenciados para salir del paso de los requerimientos administrativos del nivel central. Aunque Función Pública cuenta con técnicas estadísticas que prevén estas situaciones vemos que todavía se reflejan valores en las puntuaciones de algunos municipios que probablemente no correspondan a la realidad.

Beneficios para todos: Tanto la medición de la gestión del talento humano, como la del desempeño municipal se realiza sobre instituciones, de tal suerte que el resultado de un municipio en un año no distingue si para esa entidad territorial trabajaron o no contratistas del Estado, aunque se sabe que en todos los municipios hacen uso de esta herramienta contractual para desempeñar sus funciones. Si se aporta evidencia del impacto positivo de la gestión del talento humano en las instituciones municipales con relación a su desempeño, y si muchos de los programas que implementa esa gestión solo aplican para los empleados de carrera administrativa, se podrían obtener grandes beneficios si se ampliara la cobertura de los programas de las oficinas de talento humano también sobre los contratistas del estado. Fuera de discusiones legales sobre este asunto, que superan la órbita del presente trabajo, cubrir con los beneficios propios de los empleados de planta a los contratistas (hoy superan en número a los empleados de carrera administrativa) podría impactar positivamente el desempeño municipal. Lo anterior por cuanto ello sería una forma de contrarrestar la desmotivación de por sí arraigada en este personal, dados los sentimientos de inequidad que reflejan al no contar con las garantías propias del personal de planta (Sanabria, 2015). Como lo advierte Díaz et al. (2015), “[p]ara la construcción de una cultura organizacional e identidad con el servicio público es necesario que los colaboradores perciban y tengan la oportunidad de desarrollar su carrera profesional. Los programas de formación y bienestar son aspectos críticos para lograr la

movilidad de los funcionarios y el mejoramiento de las condiciones laborales y, en últimas, el cumplimiento de los objetivos misionales” (p. 177). Colaboradores que en las dinámicas actuales de las administraciones municipales colombianas aportan a la construcción de la cultura organizacional independientemente del tipo de vinculación que tienen.

Sin embargo, estos planes de bienestar se deben realizar de manera estratégica y “en función de las características o las necesidades de los colaboradores, [y no] como un listado de actividades sueltas que van desde actividades deportivas y eventos culturales hasta capacitaciones en temas de desarrollo personal” (p. 185), pues de esta forma se contribuye al desinterés generalizado que actualmente presentan los empleados de las entidades públicas para participar en los programas de las oficinas de personal. El costo de estas medidas sin duda sería alto, pero sabemos que en el corto plazo el Estado no reducirá el porcentaje de contratistas que desempeñan sus funciones, por lo que tener una institución en pleno motivada, independientemente del tipo de relación contractual que tengan las personas que la integran, traería los beneficios del impacto en la productividad de la organización.

Sinergia en las regiones: El nuevo enfoque para la administración pública se dirigió a otorgar un altísimo grado de autonomía a las entidades territoriales sin que paralelamente se hayan dispuesto los mecanismos necesarios para apoyar la gestión territorial, ni una adecuada articulación de los distintos niveles de Gobierno. Esto ha derivado, además de las dificultades en términos de capacidad técnica ya descritos, en problemas de coordinación intergubernamental que impactan negativamente en la eficacia de las políticas públicas, la eficiencia administrativa y la comunicación entre las entidades territoriales. Sobre este último punto podemos encontrar que un débil sistema de información y retroalimentación intergubernamental hace que se pierdan, o no se repliquen, experiencias valiosas en materia de implementación de políticas en las distintas localidades a lo largo y ancho del territorio nacional.

Dando una mirada a experiencias a nivel internacional, se encuentra que el Reino Unido implementó un programa para potenciar el aprendizaje de las corporaciones locales, con el fin de promover la comunicación entre entidades territoriales, el intercambio de información y de experiencias valiosas. Este mecanismo otorga el estatus *Beacon* a la corporación local que se distingue a nivel nacional por sus buenas prácticas, adquiriendo

formalmente el compromiso de difundirlas con otras entidades por medio de publicaciones académicas, foros y visitas para compartir e intercambiar experiencias (Parrado et al., 2013). Ello fomenta la creación permanente de redes de interacciones políticas y burocráticas locales, para la cooperación y la consulta. Se crea además una cultura de comunicación y constante retroalimentación intergubernamental que mejorara la eficiencia administrativa al expandir buenas prácticas y procesos de implementación exitosos de políticas públicas a nivel nacional. Además, aunque este intercambio de información se realiza principalmente de manera horizontal, puede también servir como flujo de información vertical con la creación de una oficina del nivel central - con costos de transacción relativamente bajos - encargada de documentar los casos exitosos en los territorios. Con unos costos de transacción relativamente bajos, el mecanismo de Reino Unido suministra unas herramientas fundamentales como las plataformas de dialogo, una constante retroalimentación y la creación de redes intergubernamentales para la diseminación de buenas prácticas y creación de liderazgos, con el consecuente impacto al capital humano, pues las experiencias no se pierden, y el aumento de la eficiencia administrativa.

Si a esto se le suman inversiones adicionales en capacitación local de funcionarios y políticas nacionales para el acompañamiento para la elaboración de planes de desarrollo y ordenamiento territorial, podrían crearse las sinergias necesarias para impulsar la cualificación del capital humano y por esa vía el desarrollo local.

Referencias bibliográficas.

Álvarez, A. (2016). La motivación y su incidencia en el desempeño del empleado de carrera. Medición e implicaciones para la administración pública colombiana. *Revista Diálogos de Saberes* (45). Universidad Libre (Bogotá). Julio - diciembre de 2016 • pp. 127-143.

Ardila, A. y García, D. (2017). Construcción de un índice sintético de desempeño institucional municipal en Colombia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No.

67, Feb. 2017, pp. 125-162, ISSN 1315-2378. Recuperado de:
<https://biblat.unam.mx/hevila/RevistadelCLADReformaydemocracia/2017/no67/5.pdf>

Baldwin, Elizabeth & Chen, Tingjia & Cole, Daniel. (2018). Institutional analysis for new public governance scholars. *Public Management Review*. 21. 1-28. 10.1080/14719037.2018.1538427.

Borda, E. y Díaz, A (2015). Evaluación del *statu quo* normativo y jurisprudencial de la gestión del talento humano en el sector público colombiano. En, Sanabria (Ed.), *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. (pp. 147 – 167). Ediciones Uniandes isbn 978-958-774-159-9

Cabrera Moya, D. (2014). Liderazgo en el sector público: una revisión de la literatura. *ELSEVIER ESPAÑA, S.L.U. Suma de Negocios*. 2014;5(11): 96-107. www.elsevier.es/sumanegocios

Careaga, M. (2015). El diagnóstico desde adentro: estado actual de la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas a partir de la visión de los expertos en las unidades de personal. En, Sanabria (Ed.), *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. (pp. 95 – 118). Ediciones Uniandes isbn 978-958-774-159-9

Chaparro Lubar, A. (2013). “La creación de municipios en Colombia después de la Constitución de 1991”. *Administración & Desarrollo* 41(57): 73 – 91.

DAFP, (2020). *Documento Metodológico*. Operación Estadística Medición del Desempeño Institucional MDI. Segunda Versión. Bogotá D.C. Colombia. Recuperado de: https://www.funcionpublica.gov.co/documents/34645357/34703525/Documento_metodologico_mdi.pdf/9b5403bf-c13c-dc59-910c-57f8432159f1?t=1594265086061

DAFP, (2021). *Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión*. Concejo para la Gestión y Desempeño Institucional, Versión 4. Bogotá D.C. Colombia. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34112007/Manual+Operativo+MIPG.pdf/ce5461b4-97b7-be3b-b243-781bbd1575f3>

Díaz, L., Rozo, P. y Arce, J. (2015). Análisis del *statu quo* de las prácticas de las unidades de personal en el sector público colombiano. En, Sanabria (Ed.), *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. (pp. 147 – 167). Ediciones Uniandes isbn 978-958-774-159-9

DNP, (2018). *Guía para la construcción y análisis de indicadores*. Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_elaborar_Indicadores.pdf

DNP, (2020). *Medición del desempeño municipal MDM*. Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.C. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/2020/Resultados_MDM_2020.pdf

Echavarría, K. y Cortázar, J. (2007). Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina. En Lora, E, (Ed.), *El estado de las reformas del estado en américa latina* (pp. 139 – 173). Mayol Ediciones S.A.

Hernández, R. y Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta* McGRAW-HILL INTERAMERICANA EDITORES, S.A. de C. V. Ciudad de México. ISBN: 978-1-4562-6096-5.

Isaza, C. (2014). Disfuncionalidades del servicio civil en Colombia. *Reflexión política* año 16 n° 32 diciembre 2014 iSSN 0124-0781 IEP - UNAB (Colombia)

Jara Martínez, A. M., Asmat Vega, N. S., Alberca Pintado, N. E., & Medina Guzmán, J. J. (2019). Gestión del talento humano como factor de mejoramiento de la gestión pública y desempeño laboral. *Revista Venezolana De Gerencia*, 23(83), 740-760. <https://doi.org/10.37960/revista.v23i83.24500>

Leyva, S. (2018) *Un paso adelante y medio atrás: el cambio del Estado en Colombia desde la perspectiva de la administración pública (1957-2017)*. El estado del Estado. Recuperado de: https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2ljUBdeu/view_file/34385150

Lozano Sepúlveda, J., & Marín Londoño, B. (2020). El liderazgo como competencia del nivel directivo en el sector público colombiano: Oportunidades y Limitaciones. *Cuadernos Hispanoamericanos De Psicología*, 19(2), 1–16. <https://doi.org/10.18270/chps.v19i2.3140>

Martínez Fajardo, C. (1999). Limitaciones del sistema de planeación y control en la gestión municipal. *Innovar: Revista de ciencias administrativas y sociales*, Julio-

Diciembre de 1999, No. 14 (Julio-Diciembre de 1999), pp. 81-92. Universidad Nacional de Colombia. <https://www.jstor.org/stable/23741331>

OCDE (2016) *Inversión Pública más Eficiente en Colombia: Mejorar la Gobernanza Multinivel*. París: OCDE publicaciones. <https://www.oecd.org/gov/mlg-colombia-summary-es.pdf>

OCDE (2019) A Handbook for Policy Makers. *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy Makers*, OECD Multilevel Governance Studies. OECD Publishing: Paris.

Ortiz Pinilla, J., & Ortiz Rico, A. F. (2021). ¿Pearson y Spearman, coeficientes intercambiables?. *Comunicaciones En Estadística*, 14(1), 53-63. <https://doi.org/10.15332/23393076.6769>

Ospina, S y Hofmann, A, (2015). Voces y vivencias: la gestión del talento humano vista desde adentro de las organizaciones públicas colombianas. En, Sanabria (Ed.), *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. (pp. 119 – 145). Ediciones Uniandes isbn 978-958-774-159-9

Oszlack, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC. Recuperado de <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>

Parrado, S., Colino, C., Olmeda, J.A. (2013). *Gobiernos y Administraciones Públicas en Perspectiva Comparada*. Colección de Ciencia Política, Valencia: Tirant Lo Blanch.

Pedraza Melo, N. A., Lavín Verástegui, J., y Alvarez Herrera, M. . (2021). Relación del capital intelectual y el desempeño en la administración pública: el caso de una

Perry, J.L., Hondeghem, A. y Wise, L.R. (2010), Revisiting the Motivational Bases of Public Service: Twenty Years of Research and an Agenda for the Future. *Public Administration Review*, 70: 681-690. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02196.x>

Perry, J., Mesch, D. y Paarlberg, L. (2006). Motivating Employees in a New Governance Era: The Performance Paradigm Revisited. *Public Administration Review* • July | August 2006

Prats, J. (2002). Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un Cambio Institucional. *DAAPGE: Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, ISSN-e 1851-3727, Vol. 2, Nº. 2, 2002

R Core Team (2022). R: A language and environment for statistical computing. R Foundation For Statistical Computing, Vienna, Austria. URL, <https://www.R-project.org/>

Remler, D. K., y Van Ryzin, G. (2014). *Research Methods. Practice. Strategies For Description And Causation. Second Edition*. Thousand Oaks: SAGE. ISBN 978-1-4833-1239-2

Río-Cortina, J. L., Acosta-Mesa, R. E., Santis-Puche, M. A., y Machado-Licona, J. (2022). El efecto mediador de la innovación entre la gestión del talento humano y el desempeño organizacional. *Información tecnológica*, 33(2), 13-20. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07642022000200013>

Rodas-Gaiter, A., y Sanabria-Pulido, P. (2020). Management, Goal Alignment, and Performance Assessment Legitimacy: Evidence from the Colombian Public Sector. *Public administration issues*, (5), 81-104.

Sanabria, P. (2015) Estado del arte de la gestión estratégica del talento humano en el sector público: teoría y prácticas. En, Sanabria (Ed.), *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. (pp. 23 – 59). Ediciones Uniandes isbn 978-958-774-159-9

Torres, J. (2015). Análisis institucional de la evolución de la política pública de gestión del talento humano en Colombia. En, Sanabria (Ed.), *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. (pp. 61 – 93). Ediciones Uniandes isbn 978-958-774-159-9

Waissbluth, M y Arredondo, C. (2011). *Descentralización en Chile. Una trayectoria posible*. Centro de Sistemas Públicos, Universidad de Chile. Recuperado de www.sistemaspublicos.cl

Zavala, G. et al. (2020) Implementación de un programa público de salud mental escolar en Chile en el contexto de la nueva gestión pública. *Gestión y Política Pública* VOLUMEN XXIX, NÚM. 2, SEGUNDO SEMESTRE DE 2020 PP. 447-475.