

# LA GESTIÓN INTEGRAL DEL TALENTO EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRADA EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE IMPACTO

Ismael Peña-López

Escola d'Administració Pública de Catalunya / España

Peña-López, I. (2023). “La gestión integral del talento en la Administración centrada en la política pública de impacto”. En Gairín Sallán, J. & López-Crespo, S. (Coords.), *Aprendizaje e inteligencia colectiva en las organizaciones después de la pandemia*, Capítulo 3.2, 131-137. Madrid: Praxis-La Ley

## ***2.1. De la función pública al servicio público y la política pública***

Sobre el concepto de Estado difícilmente encontraríamos una definición de consenso. Sin embargo, muy probablemente sí lo encontraríamos sobre su evolución, especialmente desde el origen y desarrollo de las democracias liberales desde el s.XVIII en adelante. La Administración, como organizadora, gestora y, en cierto modo, como implementadora en la práctica de dicho Estado también ha experimentado profundas transformaciones (Brugué, 2022). En general, podemos afirmar que el papel de la burocracia de corte napoleónico (Roura Aulinas, 2016) o weberiano (Generalitat de Catalunya, 2005) se ha ido viendo ampliado con nuevas funciones especialmente ligadas a la implementación de políticas relacionadas con la protección social y el Estado del Bienestar.

Si bien esta ampliación de funciones no ha comportado un cambio significativo respecto a la organización nuclear de la Administración, ésta sí parece empezar a dar señales de fatiga (Generalitat de Catalunya, 2005) a medida que la contratación pública se torna más técnica y especializada.

Por otra parte, la creciente complejidad del entorno – la globalización, la financiarización de la economía, la digitalización, la mayor demanda de responsividad de las instituciones a la vez que sus apoyos se tornan más volátiles y atomizados, o la concurrencia de más actores de todo tipo en la arena política – han empujado a la Administración a considerar o bien una evolución hacia un paradigma más abierto y participativo, como el Gobierno Abierto (Cruz-Rubio, 2014) o bien hacia un salto de concepto donde la Administración deviene plataforma que, además de realizar función pública proveer servicios públicos, articula infraestructura y canales para que otros actores puedan concurrir en una suerte de sistema de gobernanza colectiva (O'Reilly, 2011; Al-Ani, 2017; Peña-López, 2020).

Sea como fuere, parece fuera de duda que las nuevas funciones ligadas al servicio público y, sobre todo, a la política pública de impacto y transformadora van tomando importancia y, al menos en términos relativos, pueden acabar pesando más que la tradicional función pública de la Administración. Y, en consecuencia, cabe repensar la gestión integral del talento en la Administración para que pueda dar respuesta a dichas funciones.

## 2.2. Las funciones y las competencias como eje de la selección, el aprendizaje y el desarrollo

En el modelo centrado en el servicio y la política pública de impacto, el procedimiento se ve desplazado del centro de la Administración a favor de la función especializada. Con ello, el servidor público también se ve desplazado, pero en este caso hacia un papel de mucho mayor protagonismo: si su tarea respecto al procedimiento es su aplicación con garantías, neutralidad y, sobre todo, rigor respecto a lo que venga establecido por la norma, su tarea respecto a la política pública es mucho más proactiva. Al contrario con lo que sucede en el procedimiento, que en teoría viene perfectamente definido y delimitado por la norma, la política pública es indefinida y compleja por naturaleza, desde el diagnóstico hasta la evaluación, pasando por su diseño y su implementación.

Con ello, el ámbito funcional especializado y, muy particularmente, los perfiles competenciales pasan a ganar una gran relevancia (Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2009). El cambio de paradigma en la gestión del talento es radical.

**Tabla 1.** Título descriptivo. (Deben enumerarse correlativamente: 1, 2, 3...)

	<b>Modelo centrado en la función pública</b>	<b>Modelo centrado en el servicio y política pública de impacto</b>
<b>Objeto</b>	El procedimiento	La función especializada para el servicio y la política pública
<b>Papel del trabajador</b>	Aplicar el procedimiento	Diseñar e implantar un servicio o política pública
<b>Selección</b>	Basada en el conocimiento de la norma	Basada en las competencias del trabajador y las funciones que deberá realizar
<b>Formación</b>	Actualizar al trabajador cuando cambia el procedimiento	Desarrollar al trabajador para que adquiera nuevas competencias o mejore su desempeño
<b>I+D+i</b>	Sobre todo externalizada	Equipo propio, comunidades de práctica y aprendizaje
<b>Organización</b>	Jerárquica	Por proyectos
<b>Funcionamiento lógico</b>	Expediente	Interoperabilidad de datos
<b>Relaciones entre unidades y administraciones</b>	Competenciales	De colaboración y complementariedad
<b>Movilidad vertical*</b>	En base a la antigüedad y a formación generalista. A menudo va acompañada de movilidad horizontal	En base a la capacidad. Requiere adquirir competencias específicas. Generalmente se progresa dentro del mismo ámbito funcional.

<b>Movilidad horizontal*</b>	Fácil y relativamente rápida: el procedimiento es genérico	Difícil y lenta: requiere competencias específicas
------------------------------	--	--

(\*) Nos referimos aquí a la movilidad funcional, no a la carrera profesional.

En el modelo centrado en la función pública la selección se realiza en base al conocimiento del procedimiento y la formación es necesaria cuando se requiere una actualización profesionalizadora por cambios acontecidos en aquel procedimiento. En el modelo de ámbitos funcionales especializados y perfiles competenciales, la selección debe realizarse ya no en base a unos conocimientos estáticos sino a las habilidades, capacidades y competencias para movilizar y aplicar en la práctica dichos conocimientos, que además pasan a ser dinámicos dada la volatilidad, incertidumbre y complejidad del entorno. De hecho, la selección misma pasa a requerir un órgano técnico especializado en dichas funciones de selección (Pla Rius, 2010; Aldomà, et al., 2011), para poder diseñar y aplicar distintas metodologías en función del perfil profesional a seleccionar y los modelos competenciales a evaluar.

Sucede de forma similar con la formación. En un entorno dominado por un procedimiento establecido y unas tareas que consisten en su escrupulosa aplicación, la formación tiene sobre todo sentido cuando el procedimiento cambia y es preciso difundir dichos cambios para que sean de aplicación. Por supuesto la formación tiene muchas otras vertientes, pero es de especial relevancia la actualización profesional a la par de la actualización procedimental. No obstante, al ganar peso la función especializada, el perfil profesional y los modelos competenciales aparece en escena y con toda fuerza el concepto de desarrollo profesional, íntimamente ligado no ya a la formación, sino al aprendizaje (Noguer Portero & Guzmán Valverde, 2007). Bajo esta aproximación, ya no tratamos de formación como actualización, sino de estrategias conscientes y planificadas de adquisición de competencias – tanto nuevas competencias como niveles más altos de las mismas –, y competencias que pueden ser tanto genéricas o transversales como específicas a una función. Competencias, por supuesto, que van ligadas a un ámbito funcional y un perfil profesional y, por tanto, acompañadas de contenidos específicos. Pero el enfoque es manifiestamente distinto al de la formación profesionalizadora de corte actualizador.

Huelga decir que con un enfoque en la función especializada y los marcos competenciales, además del desarrollo profesional se hace más necesaria que nunca la coordinación de los equipos que se van a organizar alrededor de dicha función especializada. En este sentido, no solamente cobra importancia el desarrollo de la carrera horizontal sino de la vertical: cabrá incluir en la formación y el desarrollo la profesionalización de los mandos (Vilert Barnet, 2010) y en cómo dirección y mandos adquieren y aplican competencias directivas (Obrero Cusidó et al., 2021).

### ***2.3. El papel de la investigación, la innovación y la transferencia de conocimiento***

Estos equipos, además de aprender i desarrollarse tanto a título personal como colectivo, necesitan incorporar nuevo conocimiento para el desempeño de sus funciones. A diferencia del procedimiento, que viene establecido, la política pública es esencialmente diagnóstico, diseño, implementación, evaluación... y volver a cuestionarse todo el proceso.

Mientras un modelo centrado en el procedimiento generalmente espera que toda innovación venga “de fuera”, esencialmente de la iniciativa legislativa que cambie la norma, en un modelo centrado en la política pública el cuestionamiento de todo y la incorporación de conocimiento necesariamente se inicia “dentro”.

Estrechamente ligado al desarrollo profesional y la conformación de equipos, el acompañamiento por pares se hace esencial. Es aquí donde se inicia el gran recorrido de la transferencia de conocimiento, que ahora debe ser, también, una estrategia consciente y explícita. Y cuando se agote el conocimiento, no queda otro remedio que crearlo: innovación e investigación pasan a ser fundamentales en el modelo centrado en la función especializada.

Contrariamente a lo que sucede en el modelo centrado en el procedimiento, que suele estar cerrado sobre sí mismo, el modelo de ámbitos funcionales requiere, necesariamente, de abrirse hacia fuera, de trabajar la concurrencia de cuantos más actores mejor (Peña-López, 2014) hasta acabar conformando un verdadero ecosistema para la política pública (Nesta, 2016).

En resumen, por una parte se pasa de un modelo centrado en la formación actualizadora a otro centrado en el aprendizaje y el desarrollo profesional y, por otra parte, de una aplicación circunstancial de la innovación al procedimiento a una estrategia intensiva en transferencia y creación de conocimiento basada en el acompañamiento, la innovación y la investigación. Este cambio de orientación es radical y debería reflejarse en las unidades de gestión de los equipos y, sobre todo, en las de formación, especialmente las instituciones diseñadas ex proceso para ello: las escuelas e institutos de formación de la Administración Pública.

#### ***2.4. La arquitectura de los equipos y las organizaciones (I): proyectos y objetivos***

Cuando toda actividad está centrada en el procedimiento, la jerarquía y la compartimentación de las tareas por ámbitos jurisdiccionales son formas óptimas de organización y funcionamiento: quién aplica qué y a quién aplica qué. El desempeño, por otra parte, se mide en función del número de procedimientos cumplimentados.

Cuando lo que ponemos en el centro es el impacto, la política pública de impacto sobre el sistema, la transformación, cabe articular los recursos – personas, financiación, tiempo – y parametrizar la evaluación de una forma completamente distinta. El objeto de medida es ahora el objetivo, y la organización la colección de objetivos para la consecución del impacto: el proyecto (Jiménez Asensio, 2021; Salamanca Tarazona, 2015; Blasco, 2009).

Aquí es donde la evaluación del desempeño del servidor público queda ligado estrechamente a la planificación estratégica y la planificación operativa de la política pública, y éstas al diseño de la misma política pública, que a su vez viene determinado por el nivel de capacitación y de competencias del servidor público, cerrándose el círculo de aprendizaje-desarrollo característico de la gestión integral del talento en un modelo centrado en las políticas públicas de impacto. Tanto aprende la organización como aprenden sus equipos, y viceversa.

Si añadimos a ello los equipos externos a la organización, es decir, aquellos otros actores que concurren en la definición e implantación de la toma de decisiones públicas, la estrategia pasa a ser algo más que la mera planificación y deviene una suerte de ecología, de forma de organizarse no solamente hacia adentro, sino también de facilitar, dinamizar, vertebrar el ecosistema de gobernanza pública entero (Iansiti & Levien, 2004).

#### ***2.5. La arquitectura de los equipos y las organizaciones (II): movilidad y colaboración***

El trabajo con personas y equipos organizados alrededor de ámbitos funcionales; con modelos de competencias objetivables, medibles, equiparables y complementarios; y que trabajan por proyectos y por objetivos debe permitirnos, permite evaluar correctamente tanto el desempeño profesional como el impacto colectivo. Permite, además, trascender la organización misma, tan necesario a medida que crece la complejidad del entorno como difícil de realizar en estructuras tan rígidas como las de la Administración.

Si en lugar de aquella organizadora, gestora, implementadora y ejecutora weberiana pensamos en la Administración como la facilitadora, dinamizadora y vertebradora del ecosistema de gobernanza pública, la Administración deviene una infraestructura abierta para la toma de decisiones colectivas (Peña-López, 2020), una plataforma (Scholz, 2016; Peña-López, 2019) que moviliza recursos para la obtención de resultados para el interés común, pero no solamente los propios, sino también los de todo el entorno. No lo hace, por supuesto, de forma jerárquica, sino tejiendo red a base de identificar y articular actores, espacios e instrumentos y proporcionando herramientas de organización y coordinación. En este escenario, la movilidad funcional de los profesionales, así como la porosidad y la colaboración entre organizaciones – especialmente entre administraciones – resulta fundamental.

Si el modelo centrado en la función pública construye un ejército burocrático – en el sentido weberiano de la palabra – para conseguir implementar el procedimiento de forma eficiente y, sobre todo, eficaz, el modelo centrado en el servicio y política pública de impacto construye una ortografía y una gramática para que todo el ecosistema tenga un lenguaje común con el que entenderse: el lenguaje de los ámbitos funcionales, de los perfiles profesionales, de los modelos competenciales. Construye esa ortografía y esa gramática movilizándolo conocimiento, generándolo mediante estrategias de innovación e investigación, estructurándolo mediante la definición de carreras profesionales y perfiles competenciales, promoviendo la reflexión y evaluación sobre sí mismo a través de estrategias conscientes de aprendizaje (y aprendibilidad) y desarrollo, facilitándolo aplanando estructuras organizativas y eliminando barreras a la movilidad.

En el centro, la política pública. La política que incide en los determinantes de la calidad de vida, que cuestiona el sistema para mejorarlo, que no opera sobre las consecuencias sino sobre las causas. En el centro, un Estado como contrato social que viene a influir y a conformar la construcción de un proyecto social común.

## REFERENCIAS

- Aldomà Buixadé, J., Boltaina Bosch, X., Comellas Batet, E., Férez Fernández, M., Gala Duran, C., Miró Folgado, L., Payola Planella, A. & Valls Arnau, J. (2011). *Disseny d'un model de selecció comú per al personal de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya*. Estudis de Recerca Digitals, núm. 4. Barcelona: Escola d'Administració Pública
- Al-Ani, A. (2017). Government as a Platform: Services, Participation and Policies. En Kamalipour, Y. & Friedrichsen, M. (Eds.), *Digital Transformation in Journalism and News Media: Media Management, Media Convergence and Globalization, Chapter 14*, 179-196. Boston: Springer International Publishing.
- Blasco, J. (2009). *Avaluació del disseny*. Guia pràctica 3. Col·lecció Ivàlua de guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques. Barcelona: Ivàlua.
- Brugué Torruella, Q. (2022). *Organizaciones que saben, organizaciones que aprenden*. Madrid: INAP.
- Cruz-Rubio, C.N. (2014). *Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas*. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Escola d'Administració Pública de Catalunya (2009). *Guia per identificar i definir perfils competencials per àmbits funcionals*. Eines per als recursos humans, 3. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya

- Generalitat de Catalunya (2005). *Llibre Blanc de la Funció Pública Catalana*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Iansiti, M. & Levien, R. (2004). Strategy as Ecology. En *Harvard Business Review*, March 1, 2004. Cambridge: Harvard University.
- Jiménez Asensio, R. (2021). “Organización administrativa y gestión por proyectos (El caso de las unidades administrativas temporales y estructuras similares de gestión de proyectos financiados con fondos europeos)”. En Instituto Nacional de Administración Pública, *La Administración al día*. Madrid: INAP.
- Nesta (2016). *UK Evidence Ecosystem for Social Policy*. February 2016. London: Nesta.
- Noguer Portero, M.C. & Guzmán Valverde, N. (2007). *La Gestió dels recursos humans per competències: una experiència municipal*. Papers de recerca, 10. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Pla Rius, E. (2010). *L'Òrgan Tècnic de Selecció. Proposta d'un nou model de configuració dels òrgans de selecció a l'Administració de la Generalitat: el model mixt*. Col·lecció Obres Digitals, 7. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- O'Reilly, T. (2011). Government as a Platform. En *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 6 (1), 13-40. Cambridge: MIT Press.
- Obrero Cusidó, A., Quesada Huertas, A. & Sánchez Ribas, A. (2021). *Les competències del rol de direcció i/o comandament a l'Ajuntament de Ripollet: un instrument d'avaluació amb una mirada de 360 graus i basat en la tècnica de la ludificació*. Col·lecció Obres Digitals, 33. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Peña-López, I. (2014). Innovació social oberta: l'organització política com a plataforma. En Costa i Fernández, L. & Puntí Brun, M. (Eds.), *Comunicació pel canvi social. Reflexions i experiències per una comunicació participativa, emancipadora i transparent*, 59-75. Girona: Documenta Universitaria.
- Peña-López, I. (2019). L'Estat com a plataforma: la participació ciutadana per la preservació de l'Estat com a bé comú. En *Nota d'Economia*, 105, 193-208. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Peña-López, I. (2020). El ecosistema de gobernanza pública: las instituciones como infraestructuras abiertas para la toma de decisiones colectivas. En Reniu i Vilamala, J.M. & Meseguer, J.V. (Eds.), *¿Política confinada? Nuevas tecnologías y toma de decisiones en un contexto de pandemia*, Capítulo 2, 53-71. Cizur Menor: Thompson-Reuters/Aranzadi.
- Roura Aulinas, L. (2016). La administración napoleónica en España. En *Revista de historia Jerónimo Zurita*, (91), 73-87. Zaragoza: Institución Fernando el Católico.
- Salamanca Tarazona, J.C. (2015). *Políticas públicas: Diseño, implementación y evaluación*. II Seminario Nacional de Actualización Académica. Bogotá: Centro de Estudios Fiscales.
- Scholz, T. (2016). *Platform Cooperativism. Challenging the Corporate Sharing Economy*. New York: Rosa Luxemburg Stiftung.

Vilert Barnet, J. (2010). *Cap a la professionalització dels comandaments de la Generalitat de Catalunya en matèria de gestió i direcció de persones*. Col·lecció Obres Digitals, 5. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.