
**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
DIÁLOGO REGIONAL DE POLÍTICA**

**Red de Gestión y Transparencia
de la Política Pública**

Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina

Koldo Echebarría
Editor

**Washington, DC
2006**

**Departamento de Integración y Programas Regionales
Departamento de Desarrollo Sostenible**

El presente documento forma parte de una serie de estudios comisionados por el Banco Interamericano de Desarrollo para el Diálogo Regional de Política.

Las opiniones aquí expresadas son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Carátula: Colgante en forma de caracol perteneciente a la sociedad prehispánica Quimbaya. Colección Museo del Oro – Banco de la República, Colombia

Mayo 2006

Para obtener ejemplares adicionales de esta publicación, favor dirigirse a:

Secretaría del Diálogo Regional de Política
Stop W-0610
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N . W .
Washington, D . C . 2057

Correo Electrónico: dialogo@iadb.org
Teléfono: 202-623-2271
Fax: 202-312-4034
Sitio de Internet: <http://www.iadb.org/int/drp>

Banco Interamericano de Desarrollo Diálogo Regional de Política

El Diálogo Regional de Política fue creado en diciembre del año 1999 por iniciativa del Directorio Ejecutivo, con el fin de crear un espacio en el Banco para la ampliación y profundización del diálogo entre los países de la región y contribuir a su intercambio de experiencias, preparación para enfrentar los grandes retos de la globalización y a la generación de procesos de cooperación regional. El Banco identificó siete áreas que fueron incluidas en el Diálogo y creó siete redes especializadas en las que participan funcionarios de alto nivel, con rango de viceministros o equivalente, encargados de la toma de decisiones y diseño de políticas públicas en América Latina y el Caribe.

- 1) Comercio e Integración;
- 2) Pobreza y Redes de Protección Social;
- 3) Educación y Capacitación de Recursos Humanos;
- 4) Política Macroeconómica y Financiera;
- 5) Gestión y Transparencia de la Política Pública;
- 6) Manejo de Desastres Naturales; y
- 7) Medio Ambiente.

ESTRUCTURA DE DIALOGO

Coordinación General

Departamento de Integración y Programas Regionales
Gerente: Nohra Rey de Marulanda

División de Cooperación Técnica Regional
Jefe: Laura Bocalandro

Coordinadora: María Carmenza McLean,
Especialista Senior INT/RTC

Secretariado

Pabla Ayala y Rodrigo Salas, INT/RTC

Red de Comercio e Integración

Coordinador Técnico: Peter Kalil, Jefe INT/ITD

Red de Desastres Naturales

Janine Ferretti, Jefe de División SDS/ENV
Coordinador Técnico: Kari Juhani Keipi
Especialista Senior de Recursos Naturales SDS/ENV
Apoyo Técnico: Marlene Attzs

Red de Educación y Capacitación de Recursos Humanos

Juan Carlos Navarro,
Jefe de Unidad SDS/EDU
Coordinadora Técnica: Viola Espínola
Especialista Senior en Educación SDS/EDU
Apoyo Técnico: Ana Cristina Accioly de Amorim

Coordinación Técnica

Departamento de Desarrollo Sostenible
Gerente Encargado: Antonio Vives

Departamento Legal
Asesor Jurídico: J. James Spinner

Departamento de Investigación
Economista Jefe: Guillermo Calvo

Departamento de Efectividad en el Desarrollo y Planificación
Estratégica
Gerente Encargado: Camille Gaskin-Reyes

Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública

Coordinador Técnico: Roberto García López
Coordinador del PRODEV
Apoyo Técnico: Heraldo Laguzzi

Red de Medio Ambiente

Janine Ferretti, Jefe de División SDS/ENV
Coordinador Técnico: David Wilk, Especialista de Medio Ambiente Urbano SDS/ENV
Apoyo Técnico: Priscilla Stephan

Red de Pobreza y Protección Social

Coordinador Técnico: Carlos Eduardo Velez-Echavarría,
Jefe de Unidad SDS/POV
Apoyo Técnico: Luz Stella Rodríguez Novoa

Red de Política Macroeconómica y Financiera

Eduardo Lora, Asesor Principal RES
Coordinador Técnico: Andrew Powell

Índice

INTRODUCCIÓN	vii
<i>Koldo Echebarría</i>	

PARTE I

CAPÍTULO 1: Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil.	3
<i>Francisco Longo</i>	

PARTE II: Diagnósticos institucionales por país

CAPÍTULO 2: Argentina.	73
<i>Mercedes Iacoviello y Laura Žužanić</i>	
CAPÍTULO 3: Bolivia.	97
<i>Mercedes Iacoviello y Laura Žužanić</i>	
CAPÍTULO 4: Brasil.	119
<i>Mercedes Iacoviello y Ana L. Rodríguez-Gustá</i>	
CAPÍTULO 5: Chile.	147
<i>Mercedes Iacoviello y Laura Žužanić</i>	
CAPÍTULO 6: Colombia.	175
<i>Mercedes Iacoviello y Laura Žužanić</i>	
CAPÍTULO 7: Costa Rica.	201
<i>Mercedes Iacoviello y Laura Žužanić</i>	
CAPÍTULO 8: Ecuador.	227
<i>Mercedes Iacoviello y Laura Žužanić</i>	
CAPÍTULO 9: El Salvador.	251
<i>Mercedes Iacoviello, Mónica Iturburu e Ivania de la Cruz Orozco</i>	
CAPÍTULO 10: Guatemala.	275
<i>Mercedes Iacoviello y Laura Žužanić</i>	
CAPÍTULO 11: Honduras.	297
<i>Mercedes Iacoviello, Mónica Iturburu e Ivania de la Cruz Orozco</i>	

CAPÍTULO 12: México. . . . .	.319
<i>Mercedes Iacoviello, Ana L. Rodríguez-Gustá e Ivania de la Cruz Orozco</i>	
CAPÍTULO 13: Nicaragua. . . . .	.357
<i>Mercedes Iacoviello y Laura Žuwanic</i>	
CAPÍTULO 14: Panamá. . . . .	.375
<i>Mercedes Iacoviello, Mónica Iturburu e Ivania de la Cruz Orozco</i>	
CAPÍTULO 15: Paraguay. . . . .	.401
<i>Mercedes Iacoviello y Laura Žuwanic</i>	
CAPÍTULO 16: Perú. . . . .	.421
<i>Mercedes Iacoviello y Laura Žuwanic</i>	
CAPÍTULO 17: República Dominicana. . . . .	.447
<i>Mercedes Iacoviello y Ana L. Rodríguez-Gustá</i>	
CAPÍTULO 18: Uruguay. . . . .	.473
<i>Mercedes Iacoviello, Ana L. Rodríguez-Gustá</i>	
CAPÍTULO 19: Venezuela. . . . .	.495
<i>Mercedes Iacoviello y Laura Žuwanic</i>	

PARTE III: Análisis comparativo

CAPÍTULO 20: Análisis comparativo por subsistemas. . . . .	.533
<i>Mercedes Iacoviello</i>	
CAPÍTULO 21: Análisis comparativo por índices. . . . .	.573
<i>Francisco Longo</i>	
CAPITULO 22: Una lectura transversal de los resultados. . . . .	.593
<i>Francisco Longo</i>	

Introducción

Koldo Echebarría

EL SERVICIO CIVIL: ELEMENTO CLAVE DE LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

El aparato administrativo de un país ocupa un lugar central en la elaboración y la implementación de las políticas públicas y en la relación que se establece entre el Estado y los ciudadanos. De ahí que su buen funcionamiento y eficiencia sean un punto clave en el éxito o fracaso de todo proyecto de modernización del Estado, reforma institucional y lucha contra las desigualdades y la pobreza. Estrategias políticas bien diseñadas pueden ver anulados sus resultados potenciales a causa de una deficiente organización y estructuración del Servicio Civil. Una inadecuada gestión y regulación de los recursos humanos dentro de la Administración puede dar lugar a prácticas de clientelismo, corrupción o amiguismo, o bien suponer un peso excesivo en términos de recursos sobre la economía de un país. En sentido contrario, una correcta organización del Servicio Civil facilita y agiliza la aplicación eficiente de las políticas públicas, y puede servir de catalizador e incluso de multiplicador de los efectos de dichas políticas sobre la realidad económica, social y política de la nación.

La Administración Pública no es necesariamente más eficiente ni realiza mejor su labor por acumular más recursos. De la misma manera, y contrariamente a lo que en los años 80 y 90 preconizaba el llamado “Consenso de Washington”,

la clave del desarrollo económico de un país tampoco reside en la reducción del aparato estatal al mínimo posible. El último cuarto del siglo XX nos ha mostrado que ambos extremos no favorecen el progreso económico y social. En el mundo actual, el sector público no puede expandirse de manera ilimitada ni ahogar la iniciativa privada y el libre mercado. Al mismo tiempo, ningún régimen político puede consolidarse plenamente si el Estado no garantiza a su población unas mínimas condiciones de vida. En concreto una democracia no puede ser considerada como tal en tanto y cuanto las condiciones de igualdad mínimas requeridas para un buen funcionamiento del Estado democrático no se cumplan. Los beneficios deben hacerse extensibles a toda la población, ya sea a través del Estado directamente o de un agente privado bajo regulación pública. Ese papel del Estado se lleva en gran parte a cabo a través de todo un conjunto de funcionarios civiles encargados de trasladar a la realidad lo decidido sobre el papel por los órganos políticos. De la manera en que este Servicio Civil esté organizado y realice su trabajo dependerá en buena medida el desarrollo económico de un país, la legitimidad del Estado y, en última instancia, la consolidación de la democracia.

Esta importancia del Servicio Civil ha sido repetidamente destacada por el Banco Interamericano de Desarrollo en sus sucesivas publicaciones, reiterando que “hay una relación

directa entre el desarrollo económico y la calidad del proceso de gobierno”¹. La *Estrategia de Modernización del Estado* aprobada en 2003 señala la **Gestión Pública** como una de las cuatro áreas prioritarias para la acción del Banco. Dentro de esta área, se señala como particularmente relevante la necesidad de “desarrollar y fortalecer sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad, [...] mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión del gasto, [...] modernizar la gestión de los servicios públicos y aprovechar en la gestión pública el potencial de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información”. La eficiencia y la calidad de la gestión pública aparecen como una exigencia para lograr un crecimiento sostenible y equitativo. Ello implica un sistema de regulación de la administración que impida los fenómenos de corrupción y clientelismo a los que se acaba de hacer mención. El mérito y la capacitación individual, por un lado, y las necesidades y objetivos de la organización, por otro, deben ser los criterios por los que se rija la gestión de Recursos Humanos dentro de la Administración. De igual manera, la eficiencia en la gestión de los recursos asignados y la búsqueda del interés general de la sociedad, ejecutado bajo el imperio de la ley, son principios a los que todo sistema de Servicio Social debiera aspirar.

La eficiencia y buena organización del Servicio Civil son también parte integrante de las otras tres áreas prioritarias de actuación del Banco. Así, el objetivo de consolidar y fortalecer el **Sistema Democrático** implica “incrementar la neutralidad y objetividad de la administración pública y [...] apoyar los procesos de democratización y descentralización política-administrativa”. En este punto cobra una especial relevancia la necesidad de que las relaciones entre el gobierno y la Administración Pública estén claramente definidas y reguladas, de manera que un cambio de Gobierno no suponga una remodelación completa del Servicio Civil (remodelación que muy probablemente vendría acompañada de casos de clientelismo a la hora de nombrar a los nuevos funcionarios), sino que los órganos

administrativos, estando subordinados a los distintos gobiernos, sirvan de órgano de transición en los momentos de las elecciones y garanticen con independencia política la continuidad y la estabilidad en la prestación de los servicios administrativos a los ciudadanos. De igual forma, para avanzar en la construcción del **Estado de Derecho y la Reforma de la Justicia** se hace necesario “desarrollar sistemas modernos de gestión y administración de órganos y procesos judiciales”. Tanto el funcionamiento de los órganos de justicia como las relaciones de dichos órganos con otros departamentos de la Administración deben estar al abrigo de interferencias de carácter político o económico. La prevalencia del Estado de Derecho y la garantía de la seguridad jurídica son condiciones imprescindibles para el libre ejercicio de los derechos y libertades políticos y económicos. Finalmente, el desarrollo del **Estado, el Mercado y la Sociedad** exige apoyar y fortalecer las instituciones de regulación económica y social. Como podemos ver, el Servicio Civil es un elemento clave de la problemática de la reforma y la modernización del Estado.

Contenido del Libro

Esta obra se propone presentar al lector los resultados del proyecto impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo para la evaluación de sistemas nacionales de Servicio Civil (SC) en América Latina y el Caribe. Se enmarca dentro de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, que forma parte de los “Diálogos Regionales de Políticas” impulsados por el BID.

Las evaluaciones o diagnósticos se han llevado a cabo en 18 países latinoamericanos entre abril de 2002 y diciembre de 2004, y han sido

¹ “Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la Sociedad Civil”, (BID, GN-1883-5, 13 de marzo de 1996).

realizados a partir de un marco analítico elaborado por Francisco Longo. En diciembre de 2003 la Red acordó elaborar un formato abreviado de dicho marco analítico, que sirvió durante el año 2004 a una aceleración en la realización de los diagnósticos por país.

Parte I

El estudio comienza con la presentación del marco analítico, el cual cumple una doble función. En primer lugar sirve de base a la construcción de los diagnósticos. No se trata de establecer de antemano un plan o una guía al que los investigadores deban ceñirse, sino de ofrecer un instrumento suficientemente flexible como para dar cabida a las diversas realidades de cada uno de los países analizados, y al mismo tiempo introducir un mínimo elemento de homogeneidad entre los 18 diagnósticos. No es tampoco un modelo único al que todos los países deberían tender, sino un instrumento que permite describir y profundizar en una realidad muy variada con el fin de conocer los factores fundamentales que la componen.

Esa mínima homogeneidad introducida por la utilización de un mismo marco analítico es la que debe permitir a esta obra cumplir su segunda función: facilitar al lector un análisis comparado de los resultados alcanzados en los diferentes países. La utilización de índices e indicadores permite la cuantificación de los resultados finales y facilita de este modo esta tarea de comparación. De hecho algunos de los indicadores que se utilizan en este modelo son los mismos que usa el Banco Mundial y la OCDE, lo cual permitirá al investigador contar con unos resultados finales también comparables con otras regiones del mundo. Esta doble función impone al modelo un grado de generalización considerable.

Parte II

Cada uno de los diagnósticos de los sistemas nacionales de SC comprende los siguientes puntos de análisis:

1. **Resumen ejecutivo** de toda la información que se ha obtenido con el diagnóstico y que se expone a continuación.
2. **Indicadores:** resultados de la evaluación, convertidos en indicadores y en índices.
3. **Conclusiones:** análisis de las áreas causales, factores del contexto interno y externo, y de las conclusiones principales del diagnóstico.
4. **Recomendaciones:** sugerencias sobre aquellos puntos en que se puede basar la mejora del SC en el país.
5. **Tabla de síntesis:** breve resumen ejecutivo de los resultados principales del diagnóstico.

Cada uno de los sistemas nacionales de Servicio Civil ha sido evaluado a partir de una serie de subsistemas que conforman la Gestión de Recursos Humanos (GRH) y de una serie de índices. El análisis pormenorizado de todos ellos ayudará al investigador a obtener una visión bastante exhaustiva del Servicio Civil de un país, y le facilitará a continuación la tarea de determinar el área donde se sitúa la causa o causas de una posible disfunción o ineficiencia.

Tanto el modelo analítico como los diagnósticos elaborados a partir de dicho modelo tienen muy presente la necesidad de analizar el Servicio Civil en su conjunto, sin limitarse a un punto determinado de la Gestión de Recursos Humanos. Los diferentes subsistemas en los que se ha dividido la GRH, así como los múltiples puntos críticos que conforman cada uno de esos subsistemas, deben permitir al investigador percibir la interrelación que existe entre cada uno de estos subsistemas. Se hace necesario pues tener muy en cuenta tal interrelación entre subsistemas a la hora de elaborar recomendaciones finales para modernizar y reformar el Servicio Civil.

Precisamente estas recomendaciones finales (punto 6) ocupan un lugar a destacar en el presente trabajo. El objetivo del Banco es de ir más allá del simple análisis de la situación actual del Servicio Civil en América Latina, y proponer líneas de acción que debieran conducir a una mayor eficiencia en la organización, gestión

y utilización de los recursos humanos y materiales en el seno de las Administraciones Públicas. En algunos casos las recomendaciones tienen un carácter general (algo por otro lado lógico, dado el carácter también general de las causas de las ineficiencias existentes), mientras que en otros casos los investigadores proponen medidas concretas a adoptar. Si bien existe un objetivo común por el cual todos los países deberían buscar la eficiencia y racionalidad en la organización de sus Servicios Civiles, sin embargo la manera de alcanzar dicho objetivo no reside en una “receta mágica” extensible a todos o a una mayoría de dichos países. Aquello que ha funcionado en un país no tiene por que funcionar necesariamente en otro, y se hace necesario conocer profundamente la realidad de cada Estado para poder adecuar las propuestas. Es imprescindible pues reforzar los instrumentos de información fiable sobre Servicio Civil con que cuenta el Banco, facilitando la elaboración de evaluaciones y propuestas sólidas de reforma.

Parte III

La última parte del libro se propone presentar los resultados obtenidos en las diferentes investigaciones en forma de análisis comparativo por subsistemas elaborado por Mercedes Iacoviello (capítulo 20) y de análisis comparativo por índices (capítulo 21) realizado por el propio Francisco Longo.

Mercedes Iacoviello nos presenta, a través de una serie de tablas, un análisis comparado de los subsistemas en los distintos países. Tal evaluación de los subsistemas nos permite obtener una visión panorámica de las debilidades y fortalezas que presenta cada Estado. Nos permite igualmente identificar los subsistemas en donde

un mayor número países presenta valoraciones bajas. Tal subsistema debería ser por tanto un campo de acción prioritario en las posibles reformas futuras. Se pueden observar así mismo aquellos países que, dentro de la región, cuentan con una organización y estructuración del Servicio Civil más eficientes según los resultados de los análisis.

Los índices nos permiten sistematizar una realidad compleja y favorecen una lectura comparativa de los resultados obtenidos en los diagnósticos elaborados. Si bien todos los países debieran orientar sus reformas del SC hacia unos determinados niveles en cada uno de esos índices, el contenido de dichas reformas y la manera en que son implementadas no pueden definirse si no es en consonancia con la idiosincrasia propia de cada uno de los países. Francisco Longo analiza precisamente aquellos puntos especialmente destacables de cada país o grupo de países en relación con estos índices.

La obra se cierra con un pequeño capítulo elaborado también por Francisco Longo, que busca ofrecer una lectura transversal de los resultados obtenidos con el presente trabajo (capítulo 22). En el apartado “Elementos complementarios de análisis” se hace un breve repaso de las principales dinámicas, retos y tensiones que atraviesan los procesos de reformas que se han llevado o se están llevando a cabo en estos momentos en los sistemas de SC en América Latina. Este análisis se construye a partir de cinco ejes de reflexión: estabilidad/cambio, mérito/ flexibilidad, integración/fragmentación, profesionalización/politización, fortaleza/debilidad institucional. El capítulo y el libro se cierran con una serie de reflexiones sobre la dirección que podrían tomar en un futuro, a corto, medio y largo plazo, las reformas de los SC.



PARTE I



Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de Servicio Civil

Francisco Longo

I. PRESENTACIÓN

Objeto

El objeto de este capítulo, redactado por encargo del Banco Interamericano de Desarrollo, es presentar un marco analítico destinado a servir como referente común para diagnosticar sistemas nacionales de Servicio Civil (SC) en países situados dentro del ámbito de actuación del Banco.

Propósito y características del capítulo

La finalidad es triple:

- a) Facilitar la tarea de los analistas de sistemas nacionales de SC, suministrando un referente de contraste y unas orientaciones metodológicas que constituyan un instrumento útil para su trabajo.
- b) Posibilitar un enfoque común de los diagnósticos, que facilite el posterior análisis comparado de sus conclusiones por parte de los destinatarios de las mismas.
- c) Suministrar un instrumental metodológico de medida mediante índices que permitan después valorar comparativamente determinadas dimensiones de las distintas realidades nacionales analizadas.

Alcance del capítulo

El capítulo pretende ser un marco analítico, y no un manual. Su objetivo no es, por tanto, estandarizar el comportamiento de los analistas con arreglo a un patrón metodológico predeterminado en su contenido, secuencia y detalles. La poderosa influencia de factores contextuales que es inherente al examen de diferentes realidades nacionales desaconseja este enfoque. Por otra parte, no nos enfrentamos a una única organización sino a un sistema político-administrativo compuesto por redes de organizaciones, lo que obliga a extraer conclusiones con un grado de generalidad muy notable.

Por todo ello, la pretensión es, más bien, la de construir un lenguaje analítico común capaz de facilitar una aproximación compartida, pero que en ningún caso sustituye al juicio experto de los auditores a la hora de adaptarse a los diferentes entornos y obtener sus propias conclusiones.

Rasgos básicos de los trabajos

Son elementos sustantivos que se pretende que reúnan en todo caso los trabajos de diagnóstico:

- a) El manejo de un referente común de contraste, integrado por el modelo teórico de

funcionamiento de sistemas de SC que se presenta y desarrolla en el capítulo.

- b) La utilización de una metodología rigurosa de análisis, basada en la obtención de evidencias que fundamenten las conclusiones.

Estructura del capítulo

El capítulo se ordena en la forma siguiente:

- El siguiente apartado (II) se dedica a identificar, con la mayor claridad posible, el ámbito objetivo de los trabajos de diagnóstico, precisando el alcance de la noción de “Servicio Civil”, así como su extensión y delimitación a los fines de dichos trabajos.
- El apartado III se destina a la presentación de un modelo genérico de referencia¹, de alcance global y sistémico, para la gestión pública del empleo y los recursos humanos, destinado a servir de contraste en el análisis de las realidades nacionales.
- El apartado IV, el de mayor extensión, está dedicado a suministrar las orientaciones más precisas para los trabajos de diagnóstico. Para ello intenta precisar, hasta donde se considera posible, indicaciones de contenido y de método para el análisis de los diferentes subsistemas en los que se despliega el modelo global presentado anteriormente.

Se incluyen además, como anexos:

- a) Un glosario de términos utilizados en el capítulo;
- b) Un apartado referente a las peculiaridades de los sistemas públicos de gestión del empleo y los RRHH, destinado a enmarcar mejor el modelo propuesto en el entorno político-administrativo;
- c) Una relación de los indicadores cuantitativos propuestos para fundamentar determinados aspectos del diagnóstico;
- d) Los índices y subíndices previstos para la concentración final del diagnóstico, así como las indicaciones metodológicas para formarlos;

- e) Una lista global de comprobación de puntos críticos, que incorpora la escala de valoración y las pautas de ponderación de cada uno, así como su relación con índices y subíndices; y

Se incluye asimismo un conjunto de referencias bibliográficas.

II. ÁMBITO DE LOS TRABAJOS DE DIAGNÓSTICO

Este apartado está destinado a delimitar con la mayor precisión posible el objeto de los trabajos de auditoría, definiendo el alcance que se da, a estos efectos, al concepto de Servicio Civil.

Qué entendemos por Servicio Civil

En un sentido amplio, entendemos por Servicio Civil (SC) el **sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existente en una realidad nacional determinada.**

En un sentido más restringido, puede hablarse en propiedad de SC cuando dicho sistema **incorpora arreglos institucionales específicos, más o menos alejados de los que caracterizan al empleo común, con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales.**

De esta doble aproximación se desprenden algunas notas de utilidad para una delimitación más precisa de la noción, que se desarrollan en los párrafos siguientes.

¹ El modelo teórico de GRH que se presenta en el apartado III de este capítulo se basa en los enfoques utilizados por el Departamento de Dirección de Recursos Humanos de ESADE, desarrollados y adaptados al ámbito público por su Instituto de Dirección y Gestión Pública. El autor agradece especialmente las aportaciones del profesor Ricard Serlavós, de las que se nutre en buena medida la aproximación básica adoptada.

Elementos y fines de un sistema de SC

El SC está constituido por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.

En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito y neutralidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.

Un sistema de SC es algo más que un marco regulador

Un sistema de SC se halla modulado e influido en mayor o menor medida por un marco jurídico específico, pero no debe confundirse con él. Por una parte, porque en la realidad serán constatables, con toda probabilidad, casos de incumplimiento reiterado de las regulaciones. Por otra, porque a veces el margen de interpretación de éstas será lo suficientemente amplio como para que dentro del mismo quepan prácticas distintas y aun contrapuestas.

Aquello que identifica sustantivamente a un sistema de SC, y que constituye, por tanto, el objeto del análisis que se pretende, es el **conjunto de prácticas que caracterizan en la realidad el funcionamiento, en este campo, de los sistemas político-administrativos nacionales examinados, cualquiera que sea el grado de proximidad o alejamiento entre ese funcionamiento y el marco regulador vigente**. El análisis de este último forma parte —y parte importante— del trabajo, pero no debe ser confundido con la totalidad del propósito perseguido

En un sistema de SC caben uno o más tipos de relación de empleo

Definirlo como sistema de gestión del empleo público supone adoptar una visión amplia del SC, en la que caben relaciones de empleo de diferente signo, más o menos próximas al régimen laboral ordinario. El SC, así definido, puede albergar relaciones de empleo basadas en un nombramiento o en un contrato, reguladas por el derecho público o por el derecho privado, y cuyas controversias se sustancian ante órganos judiciales especiales o ante tribunales comunes.

Por consiguiente, a los fines del análisis que nos ocupa, la uniformidad o diversidad de las regulaciones, estructuras y políticas de gestión pública del empleo y los recursos humanos en un determinado país no determinan o establecen límites al alcance de los trabajos, sino que expresan solamente la existencia de diversos modelos nacionales de SC, que aquéllos reflejarán oportunamente.

Uno o más niveles de administración

El ámbito propio de cada trabajo de diagnóstico será, como es lógico, el establecido en sus términos de referencia. Es evidente que la complejidad y dificultad de la tarea serán tanto mayores cuanto más extenso y diversificado sea el ámbito institucional analizado. Sin perjuicio de ello, este marco analítico puede ser aplicado al diagnóstico del SC tanto si se entiende limitado a la administración central como si se decide extenderlo a las administraciones de los gobiernos subnacionales.

III. MODELO DE REFERENCIA

III.1. Introducción

La definición de un modelo de referencia que sirva para orientar el análisis es uno de los objetivos básicos de este capítulo. Se intenta en este apartado precisar el alcance de este referente e identificar la opción propuesta.

¿Sobre qué bases construir un referente?

Como se dijo en la presentación, el método de trabajo propuesto implica la utilización de un referente común para la ejecución de los trabajos de diagnóstico. ¿Cuál debe ser el marco de referencia para el analista de sistemas públicos de gestión del empleo y los recursos humanos?

La respuesta, aparentemente sencilla, podría ser: las normas y principios generalmente aceptados y desarrollados por los expertos en estos campos. El problema es que se trata de materias cuya complejidad hace que no exista un patrón teórico de general aceptación, un conjunto de principios incontrovertidos que se impongan con claridad. Sin salir del ámbito de la gestión privada, diversos enfoques compiten, divergiendo en aspectos a veces relevantes. Aún más si nos adentramos en el campo de la gestión pública, en el que nuevas variables confieren al objeto que enfrentamos una importante complejidad adicional, que se traduce en la existencia de múltiples perspectivas.

Es necesario elegir un modelo

Pese a todo, es imprescindible elegir, optando, entre los existentes, por un marco de referencia que sea relevante, comprensible, fácil de manejar y adaptado al ámbito y escala en que se desarrollarán los trabajos. El analista no contará con un referente tan preciso como lo es, por ejemplo, el plan contable para el auditor financiero, sino con un modelo (v. *glosario*) de gestión de recursos humanos (GRH), seleccionado entre otros posibles.

El modelo de GRH que se propone

El modelo de GRH que presentamos en el epígrafe siguiente ofrece, a nuestro juicio, las siguientes ventajas:

- a) Asume un enfoque amplio, capaz de albergar perspectivas diferentes y aproximaciones multidisciplinarias, sin decantarse innecesariamente por puntos de vista excluyentes.

- b) Es un modelo actual, que incorpora las orientaciones más modernas de la GRH.
- c) Se adapta bien a la macroescala de análisis que, como se ha indicado en el apartado anterior, caracteriza a los trabajos de diagnóstico institucional para los que debe servir de referente.
- d) Aunque pensado originalmente en el ámbito de la gestión privada, ha sido desarrollado y adaptado al sector público, y probado con éxito en el mismo, en los campos de la docencia y la consultoría.

III.2. Un modelo de sistema integrado de gestión del empleo y los recursos humanos

A continuación, se presenta el modelo teórico de referencia en su dimensión más global, precisando la razón de ser de la GRH, su valor estratégico y los factores situacionales que en todo caso deben ser considerados.

La GRH actúa como un nexo entre la estrategia y las personas

La figura 1 muestra una aproximación inicial y global, podría decirse que en visión panorámica, a los elementos básicos del modelo teórico propuesto. La GRH es presentada como un sistema integrado de gestión, cuya finalidad básica o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia (v. *glosario*) de una organización o sistema multiorganizativo², para la producción de resultados acordes con las finalidades perseguidas.

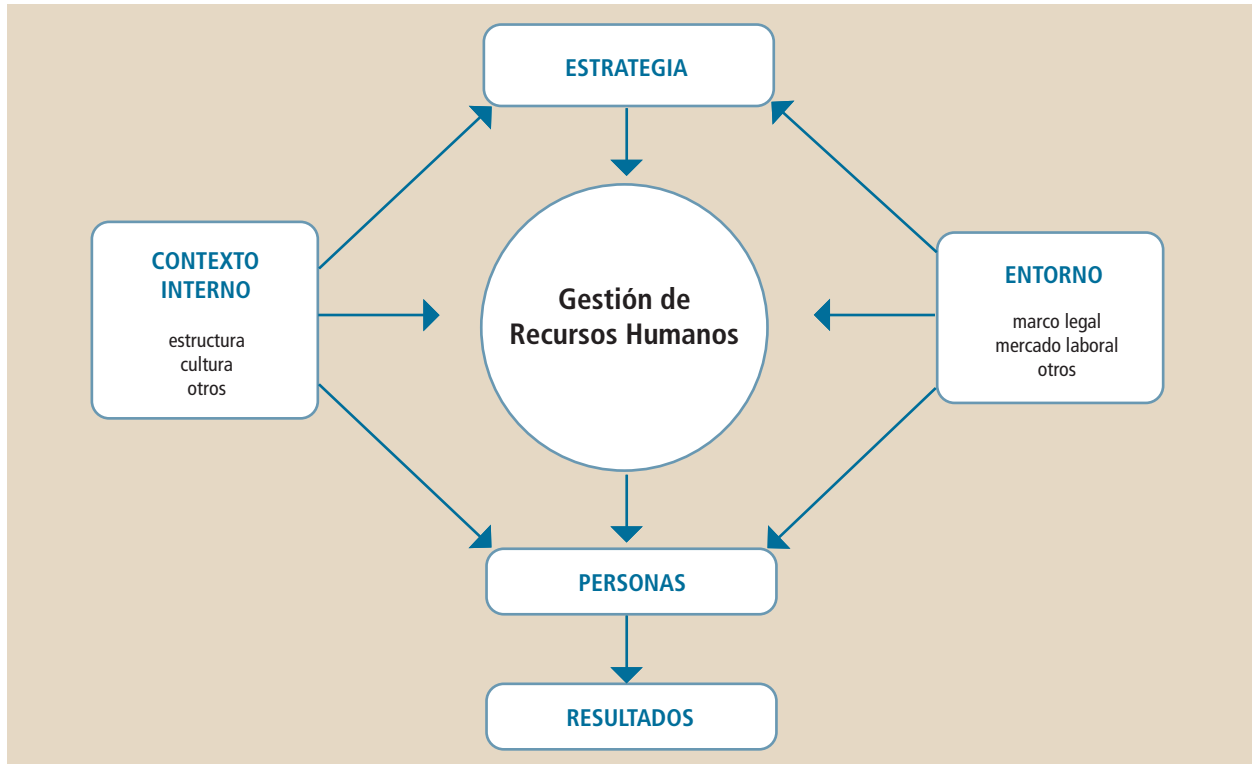
Los resultados que deben ser alcanzados dependen, en una medida por determinar en cada caso, de las personas, en un doble sentido:

- a) Se hallan influidos por el grado de adecuación del **dimensionamiento**, cuantitativo

² En adelante, para una mayor sencillez expositiva, las referencias al término “organización” se entenderán extensibles, cuando no se indique lo contrario, al sistema o complejo institucional multiorganizativo cuyo sistema de SC deba ser objeto del análisis.

Figura 1

MODELO INTEGRADO DE GESTIÓN ESTRATÉGICA DE RR.HH.



Fuente: Adaptado de Serlavós, R.

- y cualitativo, de los recursos humanos a las finalidades perseguidas.
- b) Son consecuencia de las **conductas** observadas por las personas en su trabajo.

La GRH está llamada a incidir sobre ambas variables. La valoración global de un sistema de GRH cabe referirla, por tanto, a la medida en la que esa incidencia es de signo positivo, y se traduce en resultados efectivos.

La GRH es un sistema de valor estratégico

La coherencia estratégica es un rasgo fundamental del modelo. Ello significa que la calidad de la GRH, tanto la de cada una de sus políticas o prácticas como la del sistema de gestión en su integridad, no puede ser juzgada al margen

de su conexión con la estrategia (misión, prioridades, objetivos) de la organización. La GRH no crea valor sino en la medida en que resulta coherente con las prioridades y finalidades organizativas.

La macroescala en la que operan los trabajos de diagnóstico institucional de sistemas de SC obligará a abordar la cuestión de la coherencia estratégica en forma relativamente distinta de cómo se procedería en el caso de una única organización. Por una parte, los pronunciamientos estratégicos serán, en general, (salvo excepciones, como puede representar en ocasiones la política fiscal) más genéricos y ambiguos, haciendo imprescindible un esfuerzo interpretativo considerable. Por otra, su grado de explicitud tenderá a ser más reducido, lo que obligará al auditor a intentar que afloren preferencias y orientaciones implícitas.

Hay factores situacionales influyentes, que deben ser considerados

El conjunto de políticas y prácticas de personal (*v. glosario*) al que llamamos GRH no constituye la única fuente de influencias sobre las dos variables expuestas (dimensionamiento y conductas). Debe tenerse, además, en cuenta, el peso de otros factores situacionales influyentes, identificables en el interior de la organización o en el exterior de la misma.

Dichos factores situacionales influyen sobre las personas y su conducta, ya sea directamente o de manera indirecta: esto es, por medio de su influencia sobre el diseño y ejecución de las políticas y prácticas de GRH, o incluso incidiendo en los propios pronunciamientos estratégicos de la organización.

Factores de contexto interno

En el contexto organizativo interno, numerosos factores situacionales pueden ser considerados. Entre ellos, cabe citar: la situación política interna, el contexto presupuestario, la tecnología utilizada, los sistemas de trabajo, la estructura sociológica de las plantillas, los estilos de dirección... En cada situación, serán reconocibles unos u otros como determinantes de influencias relevantes. En todo caso, hay dos factores que se consideran de análisis obligado, por su importante incidencia, directa o indirecta, en el comportamiento humano: la estructura y la cultura organizativas.

La **estructura** (*v. glosario*) es una importante fuente de influencias. El grado de estandarización del comportamiento mediante normas o descripciones de tareas, el tamaño de la pirámide jerárquica, el funcionamiento de los sistemas de planificación, los tipos de control, el grado de centralización/descentralización en la toma de decisiones, son, entre otros, datos estructurales relevantes para la gestión de las personas.

La **cultura organizativa** (*v. glosario*) es asimismo un factor situacional de extraordinaria importancia. Con frecuencia, los modelos men-

tales y valores interiorizados en el contexto organizativo constituyen una clave explicativa del comportamiento humano, así como de las propias políticas y prácticas de GRH.

Factores de entorno

También en el exterior de la organización son numerosos los factores situacionales influyentes. Entre otros, la situación sociopolítica, la económica, la evolución tecnológica, las expectativas de los usuarios de los servicios públicos, los creadores de opinión, los medios... También en este campo dos factores de entorno son de análisis ineludible en los trabajos de diagnóstico, por su trascendencia para la gestión de las personas: las normas jurídicas de aplicación y el mercado de trabajo.

El **marco jurídico** es un poderoso elemento del entorno, cuya influencia —ordinariamente, introduciendo limitaciones— sobre el funcionamiento de los sistemas de GRH es incuestionable. En el ámbito público, la extensión e intensidad de las regulaciones incrementa su importancia. Del marco legal derivan algunas de las principales singularidades y restricciones que la GRH debe asumir en los sistemas públicos.

El **mercado de trabajo** constituye asimismo un referente de la mayor importancia para el diseño y funcionamiento de políticas y prácticas de GRH. Como se verá más adelante, en campos como el aprovisionamiento de RRHH o las políticas de compensación, entre otros, el mercado laboral es un factor situacional de trascendencia indudable.

Utilidad del modelo a fines de diagnóstico: es crucial ubicar bien cada problema

La visión, global y panorámica, del modelo propuesto, presentada hasta este punto, suministra ya algunos elementos útiles para el diagnóstico de sistemas de GRH, en especial para el análisis causal de los problemas. Se volverá a hacer referencia a ello en el apartado IV.2. En concreto, puede ser utilizada como un mapa capaz de fa-

cilitar indicaciones acerca del lugar de origen o raíz de las disfunciones que se van detectando.

Así, una disfunción detectada en el funcionamiento de un sistema de GRH (por ejemplo, una escasa adecuación entre persona y puesto, el exceso de rigidez en la movilidad o promoción, o la inequidad retributiva...) puede deberse simplemente al inadecuado diseño de una política de personal, o a prácticas de GRH contraindicadas, pero también a la falta de claridad estratégica en la organización, a la inexistencia de una estrategia de RRHH mínimamente precisa y coherente, a desajustes de diseño estructural, a restricciones jurídicas, a contracciones del mercado laboral, a modelos mentales o pautas culturales dominantes, o a cualesquiera otros factores situacionales internos o de entorno.

Detectar el área-raíz del problema (o las áreas, ya que con frecuencia estaremos ante más

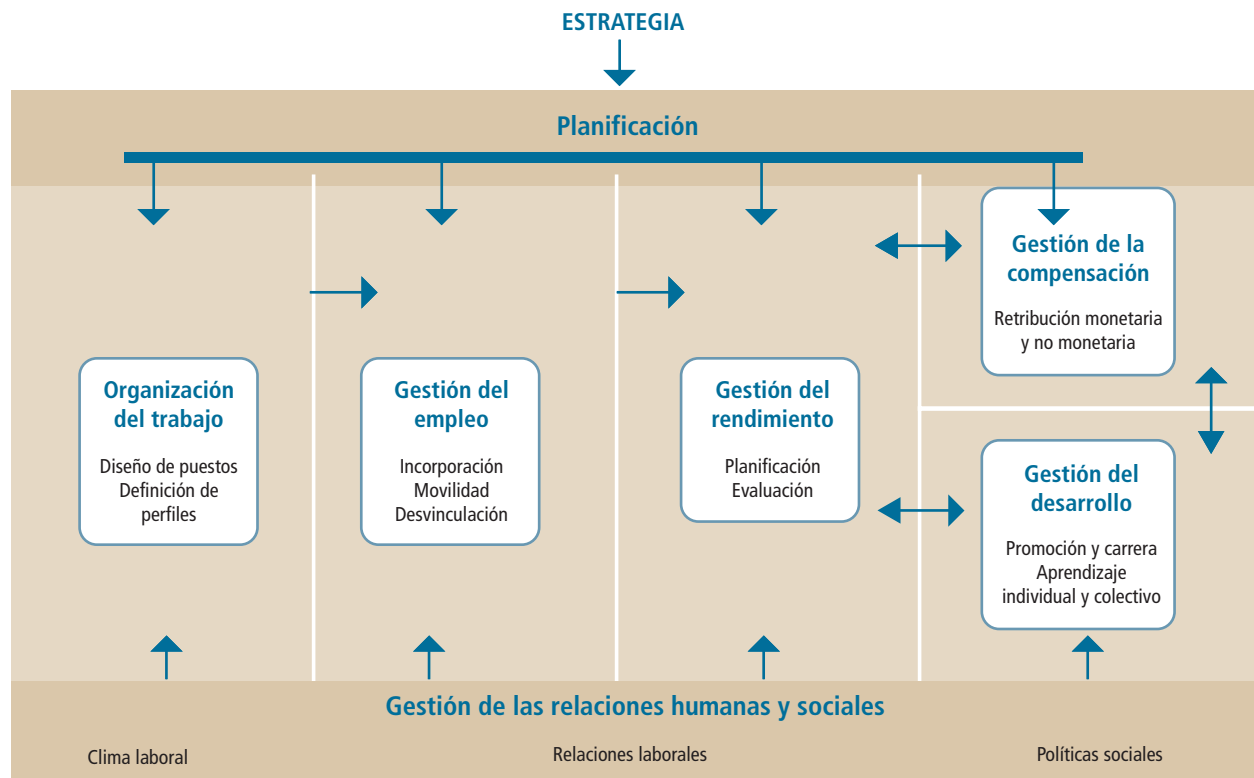
de una) resulta imprescindible para lo que podríamos llamar “acertar en la diana”, esto es, para que el diagnóstico apunte a las soluciones correctas. Por poner un único ejemplo de lo contrario, si para resolver un problema de origen predominantemente cultural se preconiza una reforma legal, probablemente la disfunción tienda a perpetuarse.

III.3. Los subsistemas básicos que integran el modelo

El modelo propuesto se desarrolla en este apartado, que se dedica a presentar los principales componentes o subsistemas de la GRH. La importancia de esta sistematización radica en que, como se desarrollará en el epígrafe IV, los elementos que aquí se presentan constituirán los principales campos de análisis para ordenar el trabajo de diagnóstico.

Figura 2

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



Fuente: elaboración propia, adaptando un modelo de Serlavós, R.

La GRH se despliega en diferentes subsistemas

Si, volviendo a la figura 1, imagináramos que un mecanismo fotográfico de *zoom* nos aproxima el círculo central del diagrama, en el que habíamos situado la GRH, de tal forma que pudiésemos inspeccionar en detalle lo que hay en su interior, lo que hallaríamos es el contenido de la figura 2.

Ésta nos presenta a la GRH como un sistema integrado de gestión que se despliega en diferentes componentes, los cuales operan como subsistemas de aquél, y aparecen conectados e interrelacionados en la forma que expresan las flechas.

Es necesaria una estrategia de RRHH

La parte superior de la figura 2 nos muestra de nuevo el referente estratégico. Si en el diagrama de la figura 1 se trataba de la estrategia organizativa, aquí se apunta a una derivación o subproducto de aquélla: una estrategia de recursos humanos. Podemos definir ésta como un *conjunto de prioridades o finalidades básicas que orientan las políticas y prácticas de GRH, para ponerlas al servicio de la estrategia organizativa*.

La existencia -más o menos explícita y formalizada- de una estrategia de recursos humanos es imprescindible para:

- a) Alcanzar lo que antes llamábamos coherencia estratégica del sistema de GRH, es decir, el alineamiento entre las políticas y prácticas de personal y las prioridades de la organización.
- b) Dotar de sentido y valor a las políticas y prácticas de GRH, que de lo contrario tenderán a la mera administración de personal, actividad rutinaria e inercial de puro mantenimiento de lo existente, privada de impulso propio.
- c) Hacer posible la innovación de las políticas y prácticas de GRH.

Siete subsistemas básicos

La figura 2 nos presenta a la GRH integrada por siete subsistemas interconectados, ubicados verticalmente en tres niveles:

En el nivel superior, la **Planificación de RRHH**, que constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de GRH, y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas, con los que aparece conectada.

En el nivel intermedio, cinco subsistemas, ordenados en horizontal en cuatro bloques, con arreglo a una secuencia lógica:

En el primero, la **Organización del Trabajo**, que prefigura y concreta los contenidos de las tareas y las características de las personas llamadas a desempeñarlas.

En el segundo, la **Gestión del Empleo**, que comprende los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas.

En el tercero, la **Gestión del Rendimiento**, que planifica, estimula y evalúa la contribución de las personas.

En el cuarto, por una parte, la **Gestión de la Compensación**, que retribuye la contribución; y por otra, la **Gestión del Desarrollo**, que se cuida del crecimiento individual y colectivo.

Por último, en el nivel inferior, la **Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales**, que se relaciona a su vez con todos los subsistemas mencionados anteriormente.

Tres requisitos son imprescindibles para que un conjunto de políticas y prácticas de GRH funcionen, en una organización determinada, como un sistema integrado, capaz de aportar valor y contribuir al logro de los objetivos organizativos:

Los subsistemas deben estar operativos

1. En primer lugar, es necesario que todos los subsistemas enunciados se encuentren operativos, es decir, que exista un conjunto mínimo de políticas y prácticas de personal coherentes que permitan inferir racionalmente su

existencia y operatividad. Así, por ejemplo, si no existe una evaluación del rendimiento mínimamente formalizada, los procesos de promoción y carrera quedarán privados de insumos básicos para desarrollarse adecuadamente. La tendencia será a producir ascensos arbitrarios, o bien basados en la antigüedad o en méritos puramente formales.

Deben producirse las interconexiones necesarias

2. Los subsistemas de la GRH deberán, además, funcionar interconectados, en la forma representada por las flechas de la figura 2, que más adelante se precisará con más detalle. Así, por poner también un ejemplo, si no existe interconexión operativa entre el diseño de los puestos y perfiles y los procesos de incorporación de personal (si cada subsistema opera aislado) difícilmente se logrará la idoneidad en las adscripciones de las personas a las tareas.

Debe existir coherencia estratégica

3. Por último, la totalidad de los subsistemas deben aparecer como aplicaciones de una estrategia de RRHH, derivada de la estrategia organizativa, y cohesionados por aquélla. Una política o práctica de personal no puede ser juzgada, como ya dijimos, al margen de esta coherencia básica. Por acudir a un ejemplo, si una política de retribución variable ligada al rendimiento remunera —aunque lo haga de manera técnicamente irreprochable— objetivos que no son claras prioridades organizativas, estará desviando inadecuadamente la conducta de las personas y causando, en realidad, un perjuicio a la organización.

IV. ORIENTACIONES METODOLÓGICAS

El método de trabajo que proponemos parte del modelo descrito en el epígrafe anterior, y consiste en la identifica-

ción y análisis de las políticas y prácticas de GRH que pueden ser reconocidas en el sistema nacional de SC que deba ser examinado, siguiendo para ello el orden de los diferentes subsistemas reseñados anteriormente.

Destinamos el presente epígrafe del capítulo a precisar, en primer lugar, un conjunto de referentes y recomendaciones de contenido, destinadas a orientar el análisis de cada uno de los subsistemas mencionados, para concretar luego algunas orientaciones de método, que concretan el proceso de trabajo que se propone.

IV.1. Orientaciones de contenido: análisis de subsistemas de GRH

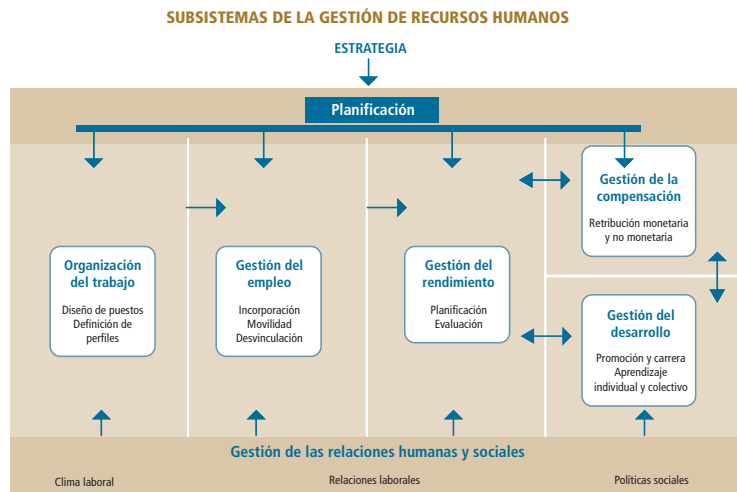
Para cada uno de los siete subsistemas que, de acuerdo con el modelo descrito, deben ser analizados, en el marco de los trabajos de auditoría de sistemas de SC, se abordan en este apartado las siguientes cuestiones:

- a) *Objeto o finalidad básica de cada subsistema.*
- b) *Identificación de otros subsistemas con los que se relaciona, y sentido de esa relación.*
- c) *Procesos y prácticas en los que se despliega.*
- d) *Puntos críticos que deben ser tenidos en cuenta por los auditores al analizar cada subsistema. Se enunciarán como proposiciones que, tomadas conjuntamente, caracterizarían una GRH correcta en cada campo, y que deberán ser contrastadas por el analista para determinar el grado en que resultan constatables en cada caso. Estas proposiciones definen por tanto óptimos, respecto de los cuales cabe un grado mayor o menor de acercamiento. En el anexo 6 se reúnen todas ellas con el formato de una lista de comprobación, o “check list”, de puntos críticos.*
- e) *Consideraciones específicas de utilidad para el análisis del subsistema en cuestión.*

IV.1.1. Planificación de Recursos Humanos

A) Objeto

Mediante la Planificación de RRHH (PRH), una organización realiza el estudio de sus necesidades, cuantitativas y cualitativas de RRHH a corto, medio y largo plazo, contrasta las necesi-



dades detectadas con sus capacidades internas, e identifica las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias.

La PRH es el subsistema que facilita la coherencia estratégica de las diferentes políticas y prácticas de GRH, conectando éstas con las prioridades de la organización. Podemos decir, por ello, que constituye la “puerta de entrada” en un sistema integrado de GRH.

B) Relación con otros subsistemas

En consecuencia de lo anterior, la PRH está llamada a relacionarse con la totalidad de los subsistemas de la GRH. La existencia de esta relación será el elemento determinante para que las políticas y prácticas de personal respondan a prioridades y objetivos previamente definidos, y no a comportamientos meramente inerciales o reactivos.

Para el evaluador, la comprobación de estas interconexiones se producirá preferentemente cuando se examine cada uno de los diferentes subsistemas, formulándose, en el trabajo dedicado a cada uno de ellos, la siguiente pregunta:

- ¿Hasta qué punto las políticas, decisiones y prácticas de GRH en este campo concreto obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de PRH?

C) Procesos

En un subsistema de PRH, podemos distinguir los siguientes procesos:

- a) El **análisis de necesidades brutas de RRHH**, consistente en la previsión de las necesidades cuantitativas (cuántas personas, cuánto tiempo) y cualitativas (qué competencias —v. glosario—) se precisarán, para hacer qué cosas y en qué momento.
- b) El **análisis de las disponibilidades, actuales y futuras**, destinado a identificar la

situación previsible en el campo objeto de análisis, si no se actuara en un sentido corrector de la evolución vegetativa de los recursos existentes.

- c) El **análisis de las necesidades netas de RRHH**, resultantes del contraste entre los dos apartados anteriores, del que resultará una diferencia, por exceso o por defecto.
- d) La **programación de medidas de cobertura**, mediante la cual se trata de identificar y prever las acciones que deberán realizarse para satisfacer las necesidades netas detectadas, y que pueden afectar a cualquiera de los subsistemas de la GRH.

D) Puntos críticos

Algunas cuestiones centrales de un sistema de PRH, cuyo examen no deberá ser omitido por el analista, son las siguientes:

Existencia e integridad del sistema

- Existe un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de PRH.

Coherencia estratégica

- Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones

estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es ordinariamente alto.

- *Los mecanismos de PRH hacen posible una adaptación flexible de las prácticas de personal a los cambios estratégicos de la organización.*

Información de base

- *Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.*

Eficacia

- *Las políticas e instrumentos de PRH que se utilizan permiten, en general, la optimización de los efectivos, la correcta distribución de los recursos, y un reparto adecuado de la carga de trabajo entre las unidades.*
- *No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.*
- *El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.*
- *Las operaciones de redistribución de efectivos se llevan a cabo siempre que es necesario.*
- *La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.*

Administración

- *Las previsiones de la PRH son objeto de seguimiento y actualización para ser, en caso necesario, reajustadas a los cambios de estrategia o entorno.*
- *Los directivos de línea conocen las previsiones de la PRH, y participan en su elaboración y seguimiento.*

E) Consideraciones específicas

En el análisis de la PRH, pueden distinguirse conceptualmente dos momentos o niveles: el del examen de los instrumentos, mecanismos y

decisiones propios de la planificación de personal, y el de la evaluación de la operatividad de aquéllos, constatando su grado de influencia en las diferentes políticas, prácticas y decisiones de GRH. Esto no significa que se preconice una determinada secuencia temporal de trabajo, que corresponde a cada analista organizar, pero sí debe tenerse en cuenta que una visión completa de la PRH sólo se conseguirá cuando se hayan analizado el conjunto de los subsistemas que integran el modelo.

En el ámbito público, no es infrecuente hallar áreas orgánicas o funcionales en las que las decisiones son habitualmente inerciales o reactivas, junto a otras en las que, normalmente por haberse impuesto prioridades estratégicas contundentes, se ha desarrollado un instrumental planificador apreciable. El evaluador deberá tener esto presente para evitar tomar la parte por el todo.

Ordinariamente, el desarrollo de la PRH está relacionado (no causalmente) con el de los sistemas de información sobre el personal. Una buena forma de comenzar el análisis de este subsistema es, precisamente, explorar la calidad de dichos SSII.

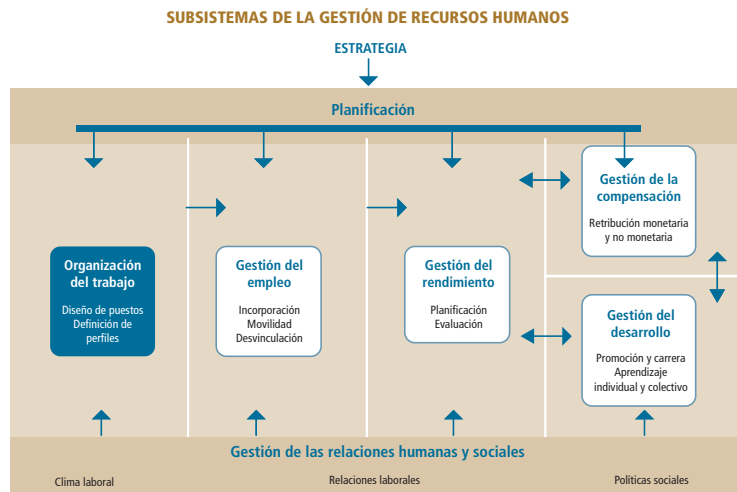
En defecto de instrumentos más elaborados y específicos, los presupuestos contienen elementos de planificación de personal, que deben ser tenidos en cuenta. Un análisis del proceso de elaboración de los presupuestos, así como de los mecanismos y decisiones de ejecución y control, parecen imprescindibles para el éxito del trabajo en este campo.

Para el análisis de este subsistema se recomienda la utilización de indicadores cuantitativos sobre las cifras de dotaciones del SC, peso fiscal del empleo público, y tecnificación de las plantillas.

IV.1.2. Organización del Trabajo

A) Objeto

El subsistema de organización del trabajo integra el conjunto de políticas y prácticas de GRH des-



tinadas a definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas, así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas, en cada caso, a desempeñarlas.

B) Relaciones con otros subsistemas

En un sistema integrado de GRH, la organización del trabajo aparece conectada con la planificación, de la que recibe los insumos necesarios (al menos cuando la PRH es de medio/largo plazo; en cambio, cuando se planifica para el corto plazo, la organización del trabajo existente tiende a operar con frecuencia como variable independiente, difícilmente modificable por el proceso planificador).

Las interconexiones más trascendentes se producen con el subsistema de gestión del empleo. El diseño adecuado de los puestos y los perfiles opera especialmente como un prerrequisito para una correcta gestión de los procesos de incorporación de las personas, posibilitando la calidad del ajuste entre las necesidades de la organización y el mercado de trabajo (ya sea el mercado laboral general, o el mercado interno).

C) Procesos

En un subsistema de organización del trabajo, son dos los procesos diferenciados que deben contemplarse:

a) El **diseño de los puestos de trabajo**, que implica la descripción de las actividades, funciones, responsabilidades y finalidades que la organización asigna al puesto, y que, conjuntamente, configuran el marco en el que el ocupante del mismo deberá desarrollar su contribución y obtener los resultados esperados.

El diseño de los puestos supone realizar opciones importantes acerca de:

- El grado de especialización (v. *glosario*) horizontal y vertical del puesto.
- El grado de formalización del comportamiento (estandarización de la conducta del ocupante) que se establece.

b) La **definición de los perfiles** (v. *glosario*) de los ocupantes de los puestos, consistente en la identificación de las competencias básicas que dichos ocupantes deben reunir.

D) Puntos críticos

Existencia e integridad del subsistema

- *Existe un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Organización del Trabajo, tal como han sido descritos.*

Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos

- *El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.*
- *La descripción de los puestos está realizada con precisión, de tal manera que la estructura de responsabilidades está clara. Cada empleado sabe de qué responde y por qué será valorada su contribución.*

- *La precisión en la descripción de las tareas no vuelve ésta tan exhaustiva que dificulte la adaptación a circunstancias cambiantes o no previstas.*
- *El diseño de puestos tiende a enriquecer o ampliar éstos horizontal y verticalmente en lo posible para producir ganancias de calidad del trabajo y motivación de las personas, sin pérdidas graves de productividad o coordinación (v. voz “especialización” en glosario).*
- *La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.*

Calidad de la definición de perfiles

- *Los perfiles de idoneidad de los ocupantes de los puestos van más allá de los requisitos de titulación o especialización técnica y de los méritos formales, e identifican otras competencias (v. glosario)*
- *Los perfiles de competencias son definidos previos los oportunos estudios técnicos a cargo de expertos.*
- *Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.*
- *Existe, en general, una coherencia razonable entre las exigencias de las tareas y los elementos que configuran el perfil de los puestos.*

Administración

- *El diseño de los puestos y la definición de los perfiles son periódicamente revisados para adaptarlos a la evolución de las tareas y sus nuevas exigencias.*
- *Los directivos de línea tienen una participación destacada en el diseño de los puestos y perfiles, en la parte que les afecta.*

E) Consideraciones específicas

Un número alto de organizaciones públicas dispone de descripciones de puestos. Debe evaluarse en qué medida ello responde a la existencia de un sistema global (aunque sea muy descentralizado en su adminis-

tración), o bien se trata de prácticas aisladas.

Asimismo, la existencia de descripciones no garantiza que estén efectivamente en uso. Deberán obtenerse evidencias de su aplicabilidad y utilización real.

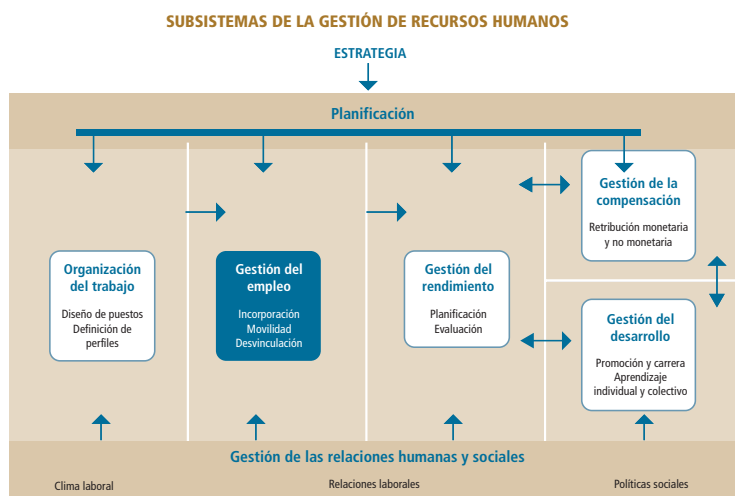
En lo que respecta a los perfiles de competencias, una evaluación completa de su utilización efectiva requerirá habitualmente la exploración del subsistema de Gestión del Empleo. El análisis específico de las prácticas de reclutamiento y selección suministrará informaciones valiosas sobre el uso y la eficacia real de aquéllos.

En este campo, ningún material documental ni afirmación oficial de las instancias centrales competentes -por necesarios que sean ambos para el trabajo del evaluador- sustituye a las informaciones y opiniones fundadas de los directivos de línea, protagonistas principales del uso efectivo de los instrumentos de Organización del Trabajo.

IV.1.3. Gestión del Empleo

A) Objeto

Este subsistema de la GRH incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Es un subsistema complejo, dentro del cual



deben ser analizadas algunas de las áreas más relevantes de la GRH.

B) *Relaciones con otros subsistemas*

La Gestión del Empleo se ocupa de poner en contacto a las personas, a lo largo de su trayectoria laboral, con las tareas que en cada momento les son asignadas. Por eso, sus conexiones principales son las establecidas con el subsistema de Organización del Trabajo. El diseño de puestos y perfiles constituye la base para un correcto funcionamiento de este subsistema de la GRH.

A su vez, la Gestión del Rendimiento será una fuente de informaciones relevantes para un conjunto de decisiones que afectan a la movilidad de las personas o, eventualmente, a su salida de la organización.

C) *Procesos*

En este subsistema hay que distinguir tres áreas de gestión principales:

a) La **gestión de la incorporación**, que comprende las políticas y prácticas referentes al acceso de las personas al puesto de trabajo (lo que puede implicar asimismo su acceso a la organización). En este campo, cabe distinguir tres tipos de procesos:

- El **reclutamiento**, que comprende las políticas y prácticas de GRH dirigidas a buscar y atraer candidatos a los puestos de trabajo que deben ser cubiertos.
- La **selección**, que comprende la elección y aplicación de los instrumentos precisos para elegir bien, y las decisiones de adscripción de las personas a los puestos.
- La **recepción o inducción**, que comprende las políticas y prácticas destinadas a recibir adecuadamente a las

personas y acompañarles en sus primeros pasos en el puesto y su entorno.

b) La **gestión de la movilidad**, que afecta a los movimientos de las personas entre puestos de trabajo de la organización, y en la que cabe distinguir entre:

- **movilidad funcional**, que implica sólo cambio de tarea, y
- **movilidad geográfica**, que implica además traslado del lugar de trabajo, con cambio de residencia.

c) La **gestión de la desvinculación**, que integra las políticas y prácticas de GRH relacionadas con la extinción de la relación de empleo, ya sea por causas disciplinarias, por inadecuación o bajo rendimiento, o por razones económicas, organizativas o tecnológicas. Cabe añadir aquí las políticas y prácticas de corrección disciplinaria, aunque las sanciones sean de carácter menos grave y no lleguen a traducirse en el despido.

D) *Puntos críticos*

Igualdad y mérito en el acceso

- *El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Éstos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.*
- *Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.*
- *Existe un número limitado y razonable de puestos cubiertos por personal designado con arreglo a criterios y mecanismos de tipo político.*
- *Existen y se aplican mecanismos para garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación, orientadas a la superación de las desventajas de sexo, etnia, cultura u origen, en los procedimientos de acceso y de progresión en el empleo público.*

Calidad del reclutamiento

- *Los medios utilizados para la búsqueda, comunicación y atracción de candidatos producen habitualmente un número adecuado de candidaturas solventes a los puestos que deben ser cubiertos.*

Calidad de la selección

- *La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias (v. glosario) de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.*
- *Los instrumentos de selección utilizados son, en general, adecuados a los perfiles previamente definidos, y su diseño responde a criterios, técnicamente validados, de eficacia en la identificación de la idoneidad profesional.*
- *Los órganos de selección están diseñados con criterios de profesionalidad y experiencia técnica, y actúan con independencia en el ejercicio de sus funciones.*
- *Las decisiones de incorporación se adoptan obedeciendo a criterios de mérito y capacidad profesional técnicamente comprobados.*

Calidad de la recepción

- *Existen, y se aplican, procedimientos adecuados para recibir a los empleados, facilitarles su entrada en la organización, en su caso, y sus primeros pasos en el puesto y su entorno, así como transmitirles principios y pautas básicas de conducta que deben conocer en el momento de incorporarse.*
- *Existen, y se aplican, procedimientos adecuados (períodos de prueba o similares) para asegurarse del acierto en la incorporación y poder adoptar medidas correctoras, en su caso.*

Movilidad

- *Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.*

Absentismo

- *Los índices de absentismo son, en general, satisfactorios.*

Disciplina

- *Los procedimientos disciplinarios efectivamente aplicados permiten corregir con eficacia, agilidad y ejemplaridad las conductas inadecuadas de los empleados.*

Desvinculación

- *No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.*
- *Existe la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, objetivamente acreditados.*
- *Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.*
- *No existen segmentos o sectores de puestos en los que se detecte una excesiva rotación.*

E) Consideraciones específicas

En materia de gestión del empleo es imprescindible, más que en ninguna otra área del SC, diferenciar entre el marco normativo y el funcionamiento real de las cosas. Con frecuencia se encontrarán regulaciones que dibujan una realidad desmentida por las políticas y prácticas efectivas. Como antes se dijo, el evaluador debe centrarse básicamente en éstas últimas.

La escala de análisis obligará, para ello, a diversificar las fuentes de información. El análisis documental exigirá una muestra significativa de evidencias (bases, convocatorias, instrumentos de selección, etc.). Por otro lado, obligará a una selección amplia de informadores (órganos centrales, directivos, empleados, miembros de órganos de selección), pertenecientes a diferentes sectores del entramado organizativo.

Conviene recordar la conveniencia de utilizar en el análisis indicadores cuantitativos relacionados con la tasa de designaciones políticas, el absentismo y la rotación.

El analista deberá explorar y dejar constancia de la utilización de fórmulas de consultoría y análogos como mecanismos alternativos de contratación del personal.

IV.1.4. Gestión del Rendimiento

A) Objeto

La Gestión del Rendimiento es el subsistema de la GRH cuyo propósito es influir sobre el rendimiento de las personas en el trabajo, para alinearlo con las prioridades de la organización, y mantenerlo en el nivel más alto posible, haciendo posible una mejora sostenida de la contribución de los empleados al logro de los objetivos organizativos, así como la obtención de informaciones valiosas para la toma de decisiones de GRH en diferentes campos.

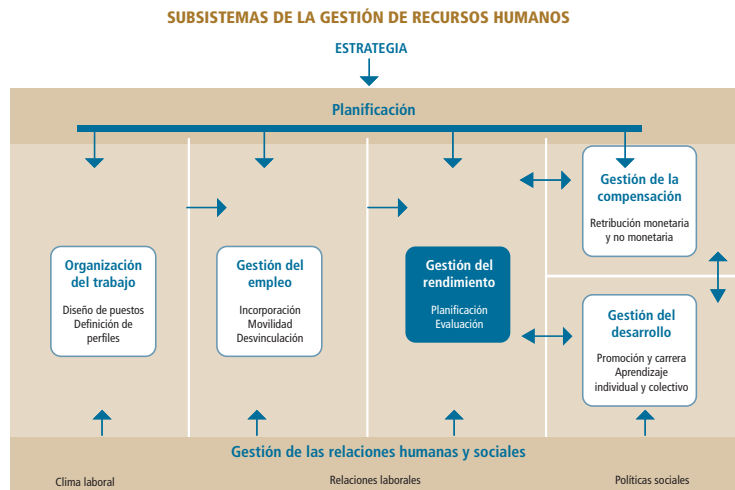
B) Relación con otros subsistemas

La Gestión del Rendimiento ocupa una posición central en un sistema integrado de GRH, como puede verse en el diagrama. Por su influencia en el funcionamiento del sistema en su conjunto, interesan al analista sobre todo sus conexiones con los subsistemas de Compensación y Desarrollo.

Su relación con el primero se produce cuando el subsistema de compensación incorpora el pago de retribuciones variables vinculadas al rendimiento, lo que constituye, pese a las frecuentes críticas a su funcionamiento real, una tendencia significativa de los sistemas de SC en casi todo el mundo.

La conexión con la Gestión del Desarrollo se da en un doble sentido:

- suministrando insumos imprescindibles a los procesos de promoción y carrera, sin los que éstos tenderán a basarse en la antigüedad y los méritos formales, con la consiguiente pérdida de calidad; y



- detectando en las personas necesidades de desarrollo de competencias, lo que es básico para el diseño de políticas eficaces de formación.

C) Procesos

La Gestión del Rendimiento puede verse como un ciclo que comprende:

- a) La **planificación del rendimiento**, que se traduce en la definición de pautas o estándares de rendimiento acordes con la estrategia y objetivos de la organización, la eficaz comunicación de dichas expectativas a los empleados, y el logro de su aceptación y compromiso para adaptar su rendimiento a aquéllas.
- b) El **seguimiento activo del rendimiento**, a lo largo del ciclo de gestión, observando el desempeño de las personas y apoyándolo.
- c) La **evaluación del rendimiento**, contrastando las pautas y objetivos de rendimiento con los resultados. Puede estar vinculada, como antes se indicó, a otras políticas o prácticas de GRH.
- d) La **retroalimentación** o “feed back” al empleado, y la elaboración de planes de mejora del rendimiento, que enlazarían con el siguiente ciclo, en su etapa de planificación.

D) Puntos críticos

Planificación y seguimiento

- *La dirección define ordinariamente pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados en un periodo temporal determinado.*
- *Los objetivos de rendimiento se fijan en el marco de planes de mejora resultantes de la evaluación del rendimiento del ciclo de gestión anterior.*
- *Los objetivos de rendimiento se comunican a los empleados en forma que facilita el logro de su implicación y compromiso.*
- *A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.*

Evaluación

- *El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado.*
- *Los criterios de evaluación y las prácticas de aplicación de los mismos permiten distinguir eficazmente las diferencias de rendimiento que se dan entre las personas.*
- *Los criterios de evaluación del rendimiento son percibidos como fiables y objetivos por las personas que participan en su aplicación.*

Administración:

- *Los directivos de línea, responsables de las unidades de trabajo en los diferentes niveles jerárquicos, asumen un papel protagonista en la gestión del rendimiento de los empleados a su cargo.*

E) Consideraciones específicas

Algunas consideraciones relativas a la Gestión del Rendimiento que el analista de sistemas de SC debiera tener en cuenta al evaluarlos son:

- En toda organización existen elementos de gestión del rendimiento, aunque se trate de prácticas informales basadas en apreciaciones intuitivas. Un grado mínimo de formalización es, no obstante, imprescindible para que este subsistema pueda considerarse operativo.
- La mera existencia de un sistema formalizado (como, por ejemplo, un procedimiento obligatorio de definición de objetivos, entrevistas y evaluación del desempeño, acompañado de cuestionarios y otros documentos impresos) no significa, por sí mismo, que la práctica real incluya los elementos propios de una GRH adecuada en este campo (probablemente, el más difícil), y no es infrecuente que el sistema se convierta en un mero trámite burocrático.
- Algunos puntos débiles que aparecen con frecuencia en los sistemas de Gestión del Rendimiento suelen ser:

- la falta de compromiso de los directivos llamados a desempeñar un papel protagonista en la administración del sistema; la falta de tiempo y los déficits de capacitación en el uso eficaz del instrumental de gestión, suelen estar entre las causas principales;
- la tendencia a evaluar de manera homogénea a los colaboradores, para rehuir el conflicto interpersonal;
- la falta de fiabilidad técnica y de objetividad de los instrumentos de medición.

IV.1.5. Gestión de la Compensación

A) Objeto

Este subsistema de la GRH incluye la gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y no retributivas que la organización satisface a sus empleados, en concepto de contraprestación a la contribución de éstos a los fines de la organización, que se expresa mediante su trabajo.

B) Relaciones con otros subsistemas

Las conexiones más relevantes son las que se establecen con dos subsistemas de la GRH, ya descritos.

La Organización del Trabajo, y más específicamente el diseño de los puestos de trabajo constituye, como se dirá enseguida, la base para el diseño de estructuras salariales.

La Gestión del Rendimiento, y en concreto la evaluación del mismo, suministra informaciones imprescindibles para:

- la aplicación, en su caso, de retribuciones variables ligadas al rendimiento; y
- la aplicación de mecanismos de reconocimiento no monetario.

C) Procesos

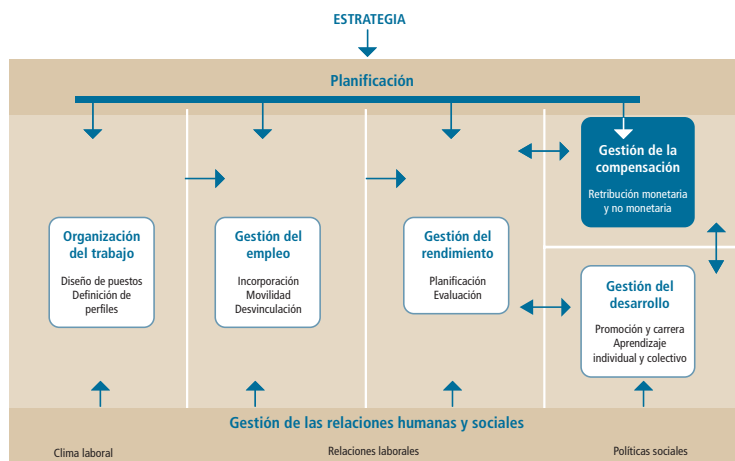
a) Diseño de estructuras salariales:

El *diseño de la estructura retributiva fija o básica* arranca, en la mayoría de las organizaciones, del diseño de los puestos de trabajo. El logro de la equidad salarial (v. *glosario*), interna y externa, obliga a desarrollar los siguientes procesos:

- La *valoración de los puestos*, atribuyendo a cada uno un ponderación acorde, por una parte, con su contribución relativa a los resultados organizativos, y coherente, por otra, con los referentes salariales de mercado que le sean aplicables.
- La *clasificación de los puestos* por niveles o bandas salariales, consistentes con dicha valoración y capaces de permitir una progresión salarial adecuada y una gestión racional de las retribuciones.

El *diseño de retribuciones variables* implica elegir el concepto que se retribuye (vinculación al rendimiento, participación en beneficios o conexión

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



con resultados globales, etc.), el destinatario (individuo o grupo), y la dimensión de la franja retributiva.

b) Beneficios extrasalariales

La aplicación de *compensaciones no monetarias* (seguros de vida o accidente, ayudas y préstamos, complementos de pensión, etc.) exige la definición de políticas que vinculen aquéllas a una estrategia retributiva global.

c) Diseño de mecanismos de evolución

Suponen el establecimiento de políticas de compensación en dos campos:

- El de la *evolución global*, que implica realizar opciones como vincular la misma a la inflación prevista o sobrevenida, a los resultados...
- El de la *evolución individual*, optando entre vincularla a la antigüedad, al rendimiento...

d) Administración de salarios

Implica definir políticas que afectan básicamente al grado de centralización/descentralización de las decisiones sobre retribuciones, y al grado de transparencia/opacidad de los salarios.

e) Reconocimiento no monetario

Incluye las políticas e instrumentos definidos y aplicados por la organización, en su caso, para reconocer los logros, sin efectos salariales.

D) Puntos críticos

Existencia de una estrategia de compensación

- *La estructura salarial y las políticas de retribución responden a un conjunto de prioridades y objetivos, vinculados a la estrategia organizativa, y no a meras prácticas inerciales o de respuesta reactiva a reivindicaciones y conflictos laborales.*

Equidad interna

- *Las personas tienen, en general, la percepción de que reciben de la organización compensaciones de todo tipo, acordes con su contribución.*
- *Las personas perciben que las compensaciones percibidas por los demás empleados son equitativas, comparadas con las que reciben ellos mismos.*
- *La clasificación de los puestos por niveles retributivos facilita una progresión flexible y vinculada al rendimiento y el aprendizaje.*
- *El abanico salarial es razonable. Las diferencias verticales de retribución son las adecuadas a la naturaleza de los puestos.*
- *Existe un equilibrio adecuado entre las retribuciones que se aplican a similares niveles de puestos, en los diferentes sectores y ámbitos del servicio público.*

Equidad externa

- *La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.*
- *Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.*

Eficacia de las políticas de compensación

- *Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.*

Administración

- *Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.*
- *No son constatables, en las decisiones salariales, prácticas de arbitrariedad, búsqueda de rentas o clientelismo político.*
- *Los sistemas de información sobre el personal contienen toda la información actualizada sobre retribuciones, necesaria para la correcta gestión del sistema salarial.*

Otras compensaciones

- *Los beneficios extrasalariales que se aplican son eficaces, evaluados en términos de coste/beneficio.*
- *El régimen de pensiones de los empleados públicos es adecuado para sus fines de previsión social, goza de solidez financiera, no crea privilegios exorbitantes respecto de otros grupos sociales y no supone una carga excesiva sobre la economía.*
- *Existen en la organización políticas e instrumentos útiles de reconocimiento no monetario de los logros de las personas.*

E) Consideraciones específicas

Como en el análisis de otros subsistemas, importa aquí distinguir entre la realidad y su configuración formal. Las retribuciones son las que son, al margen de cuál sea la regulación existente en la materia. Si existen estructuras salariales informales o atípicas, deben ser puestas de manifiesto.

La existencia de una valoración de los puestos de trabajo constituye un elemento determinante para el análisis de sistemas de compensación. Sin un instrumental de valoración debidamente ac-

tualizado será difícil constatar políticas salariales adecuadas.

En el análisis de este subsistema es conveniente utilizar indicadores cuantitativos relacionados con los incentivos del SC.

Un problema frecuente en el ámbito público suele ser la existencia de abanicos salariales considerablemente más cerrados que en el sector privado. Ordinariamente, ello lleva consigo problemas de equidad interna y externa de la estructura de retribución. La disfunción contraria es también, en ocasiones, constatable, y reveladora de otras patologías. A su vez, un exceso de descompresión horizontal de los salarios puede suponer riesgos para el funcionamiento de un sistema de mérito.

IV.1.6. Gestión del desarrollo

A) Objeto

El propósito de las políticas y prácticas de Gestión del Desarrollo es estimular el crecimiento profesional de las personas, de acuerdo con su potencial, fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizativas con los diferentes perfiles individuales.

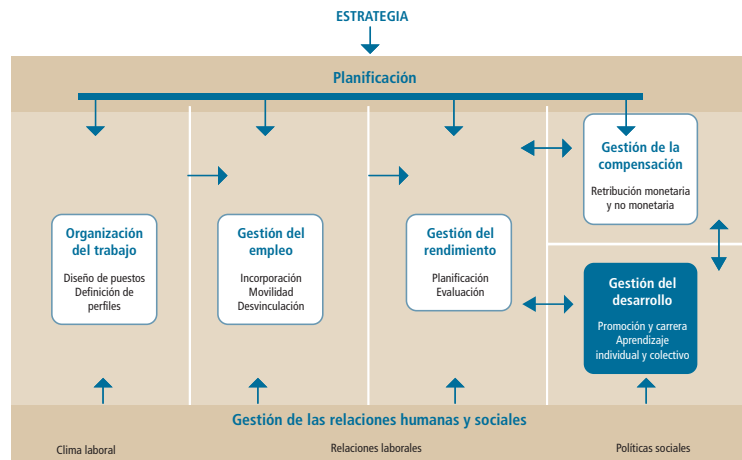
B) Relaciones con otros subsistemas

La Gestión del Desarrollo se relaciona preferentemente con otros tres subsistemas de la GRH.

Se relaciona con la Gestión del Empleo, con la que interactúa definiendo articuladamente los flujos de movimiento de las personas en la organización.

Mantiene una conexión estrecha con la Gestión del Rendimiento, de la que recibe informaciones imprescindibles para definir tanto necesidades de aprendizaje como oportunidades de promoción.

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



Debe estar coordinada con las políticas de compensación, en particular en lo que respecta a los mecanismos de progresión salarial, ligados a los distintos diseños de carrera.

C) Procesos

La Gestión del Desarrollo engloba dos áreas básicas de políticas de GRH:

- Las **políticas de promoción y carrera**, que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan tanto en su aportación como en el reconocimiento organizativo de la misma.
- Las **políticas de formación**, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progresión profesional.

D) Puntos críticos

Eficacia de las políticas de promoción

- Las personas ven, en general, satisfechas en la organización sus expectativas razonables de promoción.
- Existen planes de carrera y sucesión que armonizan las expectativas individuales con las necesidades pre-visibility de la organización.

Calidad del diseño de carreras

- *Los criterios y mecanismos de promoción vinculan ésta al rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.*
- *La organización gestiona flexiblemente el progreso de las personas, sin un exceso de barreras o limitaciones formales.*
- *Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.*

Calidad de la formación

- *Las personas reciben de la organización la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento y para apoyar su crecimiento profesional.*
- *La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.*
- *La formación apoya de manera efectiva los procesos de innovación y cambio cultural.*

Gestión de la formación

- *La formación se basa en diagnósticos fiables de necesidades.*
- *La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.*
- *La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción producida a los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.*

E) Consideraciones específicas

Las políticas de promoción y carrera constituyen, junto a las de reclutamiento y selección, las

áreas más sensibles a la vulneración del principio de mérito. El ascenso en función del rendimiento y la capacidad, y no de las proximidades políticas o personales, o de la mera arbitrariedad, es el requisito básico que cualquier sistema de SC debe satisfacer antes que ningún otro.

Es frecuente —y más aún en el ámbito público— que las organizaciones identifiquen la carrera con el ascenso jerárquico. Cuando ello es así, la necesidad de satisfacer expectativas y demandas de promoción llevan a la inflación artificial de estructuras, perniciosa desde muchos ángulos. El diseño de carreras horizontales, no jerárquicas, tiene por objeto resolver este problema.

Cabe recordar que la carrera es uno de los ámbitos en los que con mayor intensidad se han intentado incorporar elementos de flexibilidad por los reformadores de los sistemas de SC, como se indica en el anexo 2.

Existe el más amplio acuerdo entre los especialistas acerca del valor crucial de la formación en la moderna GRH. Debe recordarse, no obstante, que para que un sistema de formación satisfaga estas expectativas, es imprescindible que la actividad formativa esté diseñada al servicio de la estrategia organizativa, y no constituya un mero catálogo de ofertas de capacitación que administran los propios empleados en función de sus meras preferencias e intereses personales.

Con alguna frecuencia, la formación, dado que no suele generar resistencias, se convierte en una política que se utiliza para afrontar cualquier problema de personal, incluso aquéllos para los que no es el instrumento más adecuado. Hay que tener en cuenta, sin embargo que la formación no resuelve por sí misma déficits en áreas más “duras” de la GRH, como puedan ser la gestión del rendimiento o de las retribuciones.

Para evitar estas desviaciones, es necesario esforzarse, pese a sus intrínsecas dificultades, por desarrollar un instrumental de evaluación de la inversión en formación.

IV.1.7. Gestión de las relaciones humanas y sociales

A) Objeto

Este subsistema de la GRH se cuida de gestionar las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando, por razones diversas, éstas adquieren, en un contexto determinado, una dimensión colectiva.

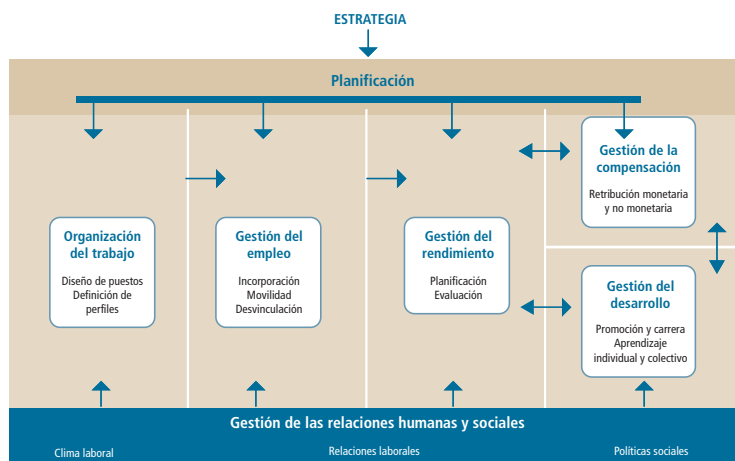
Esta dimensión se alcanza cuando el interlocutor de la dirección no es el empleado individual, ni tampoco una unidad organizativa o grupo de trabajo específico, como ocurre en las relaciones ordinarias de trabajo, sino la totalidad del personal, o bien uno o varios grupos de empleados vinculados entre sí por identidades laborales o profesionales más o menos genéricas, pero que trascienden normalmente un ámbito funcional específico de trabajo.

B) Relaciones con otros subsistemas

Como denota su ubicación en el diagrama, la Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales se relaciona con la totalidad de los subsistemas de la GRH. De hecho, las relaciones colectivas que constituyen su objeto pueden desarrollarse en el marco de cualesquiera otras áreas de la gestión de las personas.

Precisamente, el hecho de que los contenidos temáticos de las relaciones colectivas, en un sistema dado de SC, afecten a unas materias de personal con preferencia a otras (a las retribuciones, por ejemplo, con preferencia a las políticas de plantillas), constituirá un elemento para caracterizar el modelo de relaciones colectivas, que interesará que el trabajo de diagnóstico contraste y analice.

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



C) Procesos

De entre las distintas opciones de sistematización posibles en un campo particularmente amplio, adoptamos una clasificación en tres bloques o áreas de gestión:

- La **gestión del clima organizativo** (v. *glosario*), en la que cabe ubicar, de manera destacada, las políticas y prácticas de *comunicación*, en sentido tanto ascendente como descendente, así como un amplio elenco de políticas de personal orientadas a mantener y mejorar la percepción de satisfacción colectiva de los empleados.
- La **gestión de las relaciones laborales**, que incluye la negociación colectiva de los salarios y las condiciones de trabajo, allí donde ésta forma parte de las prácticas de personal establecidas, así como todo el conjunto de relaciones entre la dirección de la organización y los interlocutores sociales (sindicatos, gremios, asociaciones, etc.) que representan a los empleados o a grupos de los mismos. Las RRL se extenderán a los órganos representativos de base electiva, en los contextos institucionales en los que éstos existan.
- La **gestión de las políticas sociales**, entre las que las de salud laboral ocupan un lugar preeminente, y que se extienden al

conjunto de políticas y prácticas cuyo objeto es facilitar beneficios colectivos y ayudas a individuos o grupos especialmente necesitados, dentro del colectivo de empleados.

D) **Puntos críticos**

Gestión del clima

- *La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.*
- *Las evaluaciones del clima son tenidas en cuenta para la revisión y mejora de las políticas y prácticas de GRH.*

Eficacia de la comunicación

- *La organización dispone de mecanismos, cuya utilización es frecuente, para conocer las iniciativas, peticiones, sugerencias, informaciones y opiniones procedentes de los empleados.*
- *En general, las decisiones de la dirección, en sus diferentes niveles, así como las informaciones relevantes de todo tipo, generadas en instancias superiores, circulan por la organización con fluidez y llegan con precisión a todos los afectados.*
- *La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.*

Equilibrio y calidad de las RRL

- *En las relaciones laborales, cada parte representa, sin exceder los límites, el papel que le es propio, y cuyo ejercicio es mutuamente reconocido y aceptado.*
- *Existe, en general, un equilibrio razonable entre las posiciones de poder de la dirección y los empleados. Las transacciones entre las partes reflejan normalmente dicho equilibrio.*
- *Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.*
- *Las relaciones laborales intermediadas —las que son protagonizadas por instancias de carácter representa-*

tivo— no excluyen las relaciones directas o personalizadas de la dirección con los empleados, cuando es conveniente mantenerlas.

Gestión del conflicto laboral

- *El grado de conflictividad laboral no es excesivo, ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados.*
- *Existen mecanismos eficaces para la gestión y resolución pactada de los conflictos.*

Gestión de las políticas sociales

- *Las prácticas de salud laboral son satisfactorias.*
- *Las atenciones y beneficios sociales a los empleados son adecuadas, no exceden de las que son propias del entorno en que opera la organización, y son apreciadas por sus destinatarios.*

E) **Consideraciones específicas**

En la exploración de esta área de la GRH sería conveniente tener en cuenta lo siguiente:

- *La percepción de déficit en materia de comunicación interna es común a la mayor parte de organizaciones y situaciones vividas por las mismas. Las personas pueden describir con palabras similares situaciones muy diferentes. Es imprescindible, por tanto, cuando se analiza este campo, intentar contrastar las opiniones con el mayor número posible de datos objetivos.*
- *En la esfera pública, las relaciones laborales adolecen frecuentemente de una considerable reactividad: se piensa en ellas sólo cuando se producen reivindicaciones o conflictos, dejando, en general, la iniciativa a los interlocutores representativos. Esta ausencia de estrategia laboral hace habitualmente a la dirección de las organizaciones públicas particularmente vulnerable al conflicto, y proclive a la respuesta de corto plazo, y tiende además a debilitar su poder negociador.*

- Lo anterior se acentúa en contextos en los que el peso dominante de la representación y las decisiones, dentro del bloque “patronal”, es asumido por la dirección política de las organizaciones, lo que caracteriza a modelos politizados de RRLL, en los que frecuentemente se da una interpenetración partidos-sindicatos. Las tendencias de algunos países van, como vimos, precisamente en sentido contrario, propugnándose una profesionalización creciente de esta parcela.
- Como se ha indicado, conviene utilizar en el análisis de este subsistema algún indicador cuantitativo de conflictividad laboral.
- Es interesante explorar en qué medida existen, en los sistemas de SC, fórmulas de mediación o arbitraje para la resolución de los conflictos laborales.
- En algunos países (el caso español sería uno de ellos) se han detectado, en lo que respecta a la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, zonas importantes de ambigüedad en las regulaciones. La creciente presencia e importancia de la convención colectiva no elimina, sino que se superpone a la fijación unilateral de las condiciones de trabajo mediante normas o decisiones de la autoridad pública, creando en ocasiones prácticas contradictorias y una confusión considerable. El grado de claridad normativa existente en cada realidad nacional constituye un ítem de interés para los trabajos de análisis.
- El diseño de políticas de beneficios y atenciones sociales en el ámbito público debe evitar que los mismos puedan entrar en contradicción con consideraciones generales de política fiscal, o constituir privilegios de los empleados públicos respecto de otros trabajadores o usuarios de los servicios públicos.

IV.1.8. Organización de la función Recursos Humanos

Este recorrido por los subsistemas que integran la GRH debe completarse con el análisis de los

mecanismos de administración del sistema, y en concreto con el de la distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables.

Alcance del análisis de la función RRHH

El diagnóstico institucional de la organización de la función de Recursos Humanos en el contexto del sistema de SC debe analizar dos dimensiones fundamentales del diseño organizativo del mismo, que son: a) el grado de unificación/fragmentación de las responsabilidades en materia de GRH; y b) el grado de centralización/ descentralización de la toma de decisiones que afectan al personal.

Puntos críticos, en la organización de la función RRHH

Los siguientes extremos pueden ser considerados, en esta materia, como *puntos críticos*:

- si los directivos disponen, en general, y si no es así en qué casos, del margen de autonomía necesario para desempeñar adecuadamente el papel de gestores de los recursos humanos adscritos a sus unidades;
- si los directivos reciben la capacitación suficiente para el desempeño de tales funciones;
- hasta qué punto los directivos tienen interiorizadas y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de personas; y
- en qué medida los servicios centrales responsables del sistema de SC son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.

IV.2. Orientaciones de proceso

Como indicamos en la presentación, este capítulo no pretende ser propiamente un manual. La escala de análisis y su complejidad intrínseca obligarán a adaptar el método

de trabajo a cada realidad diagnosticada. Sin perjuicio de esto, incluimos en este último apartado un conjunto de orientaciones generales que pretenden configurar una base metodológica común, con el alcance mínimo imprescindible para conseguir dos finalidades:

- a) que se obtenga el mejor aprovechamiento del modelo de referencia propuesto, para cuyo uso se facilitan una serie de pautas; y
- b) que los análisis de las distintas realidades nacionales respondan a un patrón compartido que los haga comparables.

A tal efecto, sistematizamos en cuatro áreas o bloques el análisis de los sistemas nacionales de SC. Aunque responden a una ordenación lógica, y no necesariamente cronológica, del trabajo, cuya secuencia temporal específica deberá adecuarse al criterio de los analistas y a las circunstancias propias de cada entorno, parece razonable pensar que las finalidades perseguidas requerirán el paso por todos ellos. El esquema de informe que se acompaña como anexo 5 responde a estas orientaciones metodológicas.

IV.2.1. Revisión de antecedentes y contexto institucional

Antecedentes

El objeto de esta primera parte del trabajo es reunir evidencias acerca de las características relevantes del marco institucional en el que el sistema de SC se ha desarrollado y opera. Una revisión somera de los antecedentes históricos básicos del sistema político-administrativo nacional, y de la evolución del SC, parece ineludible. Con frecuencia, se hallará material publicado que resulte de utilidad para esta revisión.

Marco legal

En esta etapa inicial, conviene realizar un primer examen y análisis del marco normativo en el que el SC se sitúa. De este examen deberá obtenerse una visión global del modelo legal, así como una primera percepción acerca de sus principales ca-

racterísticas genéricas: ¿A qué áreas del empleo público se extiende? ¿Cuáles carecen de cobertura normativa? ¿Hay diversidad de regulaciones para distintos sectores de la Administración? ¿Existe una normativa diferenciada para el segmento del personal directivo? ¿Es la del SC una regulación exhaustiva? ¿Deja partes de la GRH sin regular? ¿Hay un desequilibrio, en la intensidad de las regulaciones, entre unas materias y otras?

Este primer examen del marco legal servirá para obtener una primera aproximación a la realidad, que posteriormente deberá ir siendo contrastada con la realidad del funcionamiento del SC, ya sea para constatar su aplicación real, o, por el contrario, su omisión o vulneración en la práctica.

Otros elementos del contexto

Diferentes elementos del contexto institucional del SC pueden ser relevantes en esta fase del trabajo. Sin ánimo de exhaustividad, podemos señalar, entre otras:

- a) El contexto socioeconómico del país, con particular importancia de la situación y tendencias del mercado laboral.
- b) Las prioridades de las políticas gubernamentales.
- c) Las políticas presupuestarias, y sus tendencias de futuro.
- d) Las reformas en curso del sistema político-administrativo, de la gestión pública, o específicamente del SC, o incluso la existencia de discursos de reforma no materializados.
- e) Las percepciones sociales dominantes sobre el sistema público.

Debe tenerse en cuenta, no obstante, que el BID dispone ya de los datos básicos del contexto institucional de los países. Los diagnósticos deben limitar el espacio destinado a la descripción del mismo al mínimo necesario para la adecuada comprensión de las evaluaciones del sistema de SC.

IV.2.2. Análisis funcional del Servicio Civil en tanto que sistema de GRH

Este bloque o área del diagnóstico constituye la parte central del trabajo, y consiste en el análisis pormenorizado del funcionamiento del sistema de SC, en tanto que sistema de gestión del empleo y los recursos humanos.

Análisis por subsistemas

Se recomienda para ello utilizar como marco de contraste el contenido en el apartado IV.1 de este capítulo, en el que se desarrollan los siete subsistemas básicos en los que hemos desplegado el modelo global de GRH propuesto como referente.

En concreto, se sugiere un recorrido por el sistema nacional de SC que es objeto del análisis, contrastando su funcionamiento real en el ámbito propio de cada uno de los referidos subsistemas, e intentando obtener evidencias acerca de:

- a) la existencia e integridad de cada una de las áreas y procesos de la GRH y el cumplimiento de sus finalidades básicas;
- b) las conexiones fundamentales que deben existir con otros subsistemas de la GRH; y
- c) el funcionamiento constatable en los diferentes “puntos críticos” en los que se manifiestan la eficacia y calidad de cada subsistema. El anexo 6 reúne todos estos puntos críticos en una lista de comprobación general.

El análisis por subsistemas debe completarse, como se señaló anteriormente, con el de la organización de la función RRHH, con el alcance indicado en el punto IV.1.8.

Los indicadores cuantitativos y su utilización

El anexo 3 contiene una relación de siete indicadores cuantitativos, destinada a fortalecer la fundamentación empírica del trabajo. Su utilización responde a una doble finalidad:

- a) Por una parte, la cumplimentación de los indicadores correspondientes al ámbito y país analizados permitirá establecer medidas cuantitativas de comparación de valor intrínseco. La incorporación mayoritaria de indicadores utilizados por el Banco Mundial y la OCDE permitirá además extender la comparación a países ajenos a la región.
- b) Por otra parte, la información plasmada en los indicadores facilitará el análisis de algunos de los *puntos críticos* correspondientes a los distintos subsistemas.

La relación de indicadores del anexo 3 no tiene un alcance limitativo para el analista, quien podrá añadir a su trabajo otros indicadores cuantitativos disponibles que juzgue relevantes y útiles a los fines de su trabajo.

Contraste con otros diagnósticos de sistemas de SC

Para completar el análisis funcional del SC, se sugiere contrastar las conclusiones obtenidas hasta aquí con las disfunciones y líneas de reforma comunes a los sistemas de SC en el ámbito de la OCDE, a las que se hace referencia en el anexo 2. Este contraste puede completar, matizar o aclarar algunas de las evidencias puestas de manifiesto por la exploración realizada, así como recordar algún posible campo pendiente de ser explorado.

Fuentes de información

En esta fase del trabajo, el analista deberá combinar fuentes de diverso tipo:

- a) ***Fuentes documentales***, que pueden ser:
 - *Normas* de diferente carácter y naturaleza: leyes, reglamentos, directrices, acuerdos colectivos.
 - *Instrumentos de ordenación* de alcance general, tales como planes de dotaciones, presupuestos, plantillas de personal, escalas de retribución.

ciones, catálogos o relaciones de puestos de trabajo.

- *Muestras de instrumentos* utilizados, como bases de convocatorias de acceso o promoción, informes de evaluación del rendimiento, actas de negociación, sanciones disciplinarias.
- *Bases de datos*, como los de pirámides de edades, movilidad, formación, evolución vegetativa, absentismo, rotación.
- *Estudios* internos y externos sobre la materia: libros blancos, diagnósticos anteriores, encuestas de satisfacción.

b) Opiniones de informadores, entre los que cabe incluir a:

- *Dirigentes centrales*, políticos y ejecutivos, responsables del funcionamiento del sistema de SC.
- *Técnicos expertos* en las diferentes áreas de la GRH gubernamental.
- *Directivos de línea* de la Administración pública, gestores de diferente nivel en organizaciones de distinto tipo, en un elenco que abarque lo más posible de la diversidad de organismos, grados de autonomía y características sectoriales específicas del sistema público.

(El analista deberá cuidarse especialmente de conocer las opiniones de los gestores, tanto en las áreas más intensivas en personal, como sanidad y educación, como en las de mayor especificidad sectorial: justicia, policía...)

- *Expertos externos*, procedentes del mundo académico, profesional o de otros ámbitos, conocedores del SC y con opiniones solventes sobre el mismo.
- *Miembros de sindicatos, asociaciones o gremios* de empleados, en especial para el análisis de las relaciones laborales.

Instrumentos para obtener la información

La obtención de información de estas procedencias requerirá el uso de un instrumental diversi-

ficado, adaptado en cada caso a la fuente y a la naturaleza de la información pretendida. Entre estos instrumentos, será normal la utilización de:

- *Entrevistas*, abiertas o semiestructuradas, individuales o de grupo, como vehículo más frecuente para la obtención de opiniones y la prospección de otras fuentes.
- *Paneles de expertos*, reunidos para la puesta en común de información cualitativa y armonización de opiniones sobre temas que revistan un cierto grado de complejidad o controversia.
- *Técnicas diagnósticas*, como el “brain storming”, la técnica de grupo nominal u otras, focalizadas sobre el análisis de materias específicas.
- *Cuestionarios y encuestas* distribuidos a muestras significativas de informadores relevantes sobre ciertos temas.

IV.2.3. Elaboración de los índices

Qué son los índices

Los índices son instrumentos de cuantificación del diagnóstico, cuya finalidad es concentrar el mismo en un conjunto de dimensiones básicas, y otorgar a éstas determinados valores, a fin de facilitar la posterior utilización comparativa del trabajo. Los índices reflejarán el juicio experto de cada analista acerca de los puntos críticos que constituyen la base de la evaluación. Los instrumentos adicionales de consulta que puedan utilizarse deben considerarse complementarios y auxiliares de dicha valoración individual.

Se utilizarán a tales efectos los índices contenidos en el anexo 4, que especifica y define cinco dimensiones de los sistemas de SC analizados (*eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora*). Dos de ellos se construirán a partir de subíndices, siguiendo el método que se especifica en el anexo indicado.

Cómo elaborarlos

La elaboración de los índices se realizará a partir de análisis de *puntos críticos*, y en la forma descrita a continuación.

a) Valoración de puntos críticos

- Cada uno de los *puntos críticos* correspondientes a los distintos subsistemas analizados será valorado con arreglo a una escala de seis posiciones, con valores de 0 a 5, siendo 5 la posición más próxima al óptimo expresado por la proposición que sirve de base al análisis, y 0 la posición más alejada de dicho óptimo (v. Anexo 4). La lista general de comprobación contenida en el anexo 6 contiene un espacio para efectuar dicha valoración.

b) Ponderación de puntos críticos

- Cada uno de los *puntos críticos* tiene asignada, en la lista general de comprobación del anexo 6 una letra (A, B o C) que expresa el peso que se le asigna en el índice (o en su caso en el subíndice) con que se relaciona. En aplicación de dicha ponderación, el valor asignado con arreglo a la escala del apartado anterior se multiplicará por 3, si el peso es A, por 2 si el peso es B, y por 1 si el peso es C.

c) Agrupación por índices o subíndices

- Las valoraciones obtenidas de acuerdo con los dos apartados anteriores, se agruparán por índices (o en su caso por subíndices), en la forma señalada en el anexo 4. Esta indicación figura asimismo en la lista general de comprobación del anexo 6.

d) Obtención de los valores de los índices

- Una vez agrupadas las valoraciones por índices (o, en su caso, por subíndices), se procederá a otorgarles un valor, realizando para

ello las operaciones que se especifican en el anexo 4.

Instrumentos de consulta: los paneles de expertos

Para facilitar la valoración de los *puntos críticos*, el analista puede recurrir a la consulta de otras opiniones. A estos efectos, ni las entrevistas individuales ni las encuestas son los instrumentos adecuados. Se recomienda, cuando se crea necesaria dicha consulta, la utilización de *paneles de expertos*, con arreglo a las siguientes indicaciones:

- Se limitará, de entrada, la consulta, a aquellos puntos críticos sobre los que el analista tenga más dudas, o aprecie que la consulta puede añadir mayor valor. La relación de puntos críticos se recortará y adaptará, con arreglo a dichos criterios.
- Los expertos pueden proceder de cualesquiera de las situaciones descritas anteriormente en el apartado “Opiniones de Informadores”. Lo ideal es el equilibrio de procedencias. Lo que les cualifica en cualquier caso es su carácter de conocedores, en profundidad y extensión, del sistema de SC analizado.
- Se recomienda reunir a un número de entre 3 y 7 expertos por panel. De considerarse necesario, puede hacerse más de uno.
- La reunión puede durar entre 3 y 4 horas, dependiendo del número de puntos críticos sometidos a consulta. Se sugiere el uso de la siguiente agenda-tipo:
 - a) Presentación de la sesión, los participantes y el propósito.
 - b) Presentación sucinta del marco conceptual del que derivan los puntos críticos, utilizando para ello el diagrama de subsistemas presentado anteriormente en este marco analítico.
 - c) Comentarios y aclaraciones.
 - d) Revisión conjunta de los puntos críticos sobre los que se pide el parecer: discusión de cada uno por un período máximo previamente tasado, y puntuación

por consenso, recurriendo a la votación sólo en caso necesario.

- e) Mención de resultados, comentarios finales y conclusión.

IV.2.4. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones: concentrarse en lo más relevante

En esta parte final del trabajo, el evaluador de sistemas de SC se hallará en condiciones de valorar sintéticamente la realidad analizada y seleccionar algunas conclusiones. Es recomendable que éstas se concentren en aquellos elementos verdaderamente centrales, que constituyan las verdaderas claves del diagnóstico, así como las áreas decisivas de mejora potencial de los sistemas evaluados.

Qué cambiar

Si bien el objeto principal del trabajo no es propiamente el de recomendar cambios o reformas, parece lógico pensar que el tiempo y los esfuerzos dedicados por el evaluador a su trabajo le habrán permitido deducir algunas opiniones fundadas sobre los cambios que cabría introducir en el sistema de SC en cuestión.

Será por ello de gran utilidad que su informe incorpore las recomendaciones de reforma o modernización del sistema que se consideren convenientes en cada caso. La exploración de los subsistemas y los dispositivos de organización de la función de RRHH serán la base sobre la cual fundamentar aquéllas.

Análisis de áreas causales

Sobre esta base, el analista puede utilizar el modelo de referencia descrito en el apartado III.2 de este capítulo para explorar las áreas causales de los problemas detectados, tal como se sugiere a continuación.

En el diagrama que presentábamos en la figura 1, se distinguen diferentes ámbitos con los

que cabe relacionar, de forma exclusiva o compartida, las evidencias y conclusiones obtenidas, y con las que cabe relacionar por tanto las recomendaciones.

- La *estrategia organizativa* (v. *glosario*) es el primero de dichos ámbitos. El grado de claridad, coherencia, respaldo político y continuidad de la misma; la precisión con que es comunicada al conjunto de la organización; el liderazgo que le da apoyo; la medida en que se transforma en una estrategia de Recursos Humanos explícita y respaldada, son, algunas de las dimensiones que forman parte del mismo.
- El *sistema de GRH*. Es posible que el origen de un determinado problema se encuentre sobre todo aquí, en una incorrecta definición o funcionamiento del sistema de RRHH; en falta de asunción del valor estratégico de la gestión de las personas; en la persistencia de esquemas de mera administración de personal; en problemas de diseño de políticas, de innovación, de modernización; en una insuficiencia de capacidad directiva o técnica en la organización.
- Los *factores de contexto interno*: el grado en que la estructura organizativa (v. *glosario*) favorece o perjudica el funcionamiento del SC; las inercias o resistencias a cambiar las cosas derivadas de la cultura organizativa (v. *glosario*) dominante; el grado de conflicto interno; la situación desde el punto de vista presupuestario o tecnológico.
- Los *factores de entorno*. Muy especialmente, el marco legal, y su grado de adecuación a una gestión eficaz de las personas; el mercado laboral y sus tendencias; otros factores, como los de cultura social, visión externa del sistema público, expectativas y preferencias de la sociedad respecto de la Administración.

Cómo formular las recomendaciones

Entre las características que contribuyen a la calidad de las recomendaciones, cabe señalar:

- La evidencia de su relación con el diagnóstico, tanto en el nivel de los subsistemas como en el de las áreas causales.
- Su relevancia para la corrección de disfunciones importantes del sistema de SC.
- Su concreción, y la claridad en la formulación de sus contenidos. Es mejor formular pocas recomendaciones, y todas ellas precisas e inteligibles para alguien no familiarizado con el contexto.
- Las indicaciones de proceso (gestión del cambio) que puedan sugerirse para su implementación, y la relación de las mismas con el análisis del contexto institucional.

IV.2.5. Formalización del trabajo

Informe final

El anexo 5 incorpora un modelo de informe sugerido para la formalización del trabajo de diagnóstico, que sigue las orientaciones metodológicas contenidas en este apartado del marco analítico.

Documentación adicional

Se sugiere la utilización de anexos documentales para la incorporación de aquellas evidencias, testimonios, ilustraciones o valoraciones complementarias que puedan contribuir a la comprensión y fundamentación del diagnóstico sin formar, en rigor, parte del mismo, al objeto de unificar el formato de los diferentes trabajos y facilitar su lectura posterior.

ANEXO 1

GLOSARIO DE TÉRMINOS UTILIZADOS

Clima organizativo

En una obra clásica, Litwin y Stringer (1968:66) definen el clima como la *suma de las percepciones de los individuos que trabajan en una organización*. Este estado de ánimo colectivo o percepción global compartida tiene repercusiones en la conducta de los empleados, e interesa por tanto a la GRH.

El clima organizativo se mide ordinariamente mediante cuestionarios que evalúan las percepciones de los empleados, tomando como base un conjunto de dimensiones. La medición del clima sirve para mejorar las políticas y prácticas de GRH relacionadas con las áreas que se evidencian deficitarias.

Weinert (1985:176) reconoce en el clima organizativo cinco componentes o dimensiones principales, que constituyen el denominador común de los diferentes instrumentos de medición propuestos:

- a) la autonomía individual, o libertad de los individuos para decidir por sí mismos sobre su trabajo;
- b) el grado en que se han elaborado y fijado con claridad los métodos y objetivos, y en el que el superior los da a conocer;
- c) el sistema de recompensa y retribución y el grado en que presenta una relación clara con el rendimiento producido y percibido;
- d) la atención, apoyo, interés y “calor” que muestran los superiores hacia los subordinados; y
- e) la cooperación y capacidad para resolver conflictos.

Como puede observarse, se trata de elementos que afectan en buena medida a las relaciones verticales (superiores-subordinados), y resultan

por ello particularmente susceptibles de ser contemplados e incorporados por las políticas y prácticas organizativas de gestión de las personas.

Competencias

Utilizamos la noción de competencias de Boyatzis (1982), que define la competencia como *una característica subyacente en una persona, que está causalmente relacionada con una actuación exitosa en un puesto de trabajo*.

La investigación sobre las competencias y su influencia sobre el comportamiento de las personas en el medio laboral arranca de las investigaciones de McLelland, orientadas a identificar, mediante la investigación empírica, factores de éxito real de las personas en el trabajo. Hoy, es notable el grado de coincidencia, entre los expertos en GRH, acerca del carácter limitado, como predictor de éxito, del mero conocimiento técnico especializado. La aproximación basada en competencias supone un enfoque más amplio e integrador en el que para identificar la idoneidad profesional se tienen en cuenta, junto al contenido de conocimientos técnicos, otras características de las personas:

- las habilidades interpersonales;
- las capacidades cognoscitivas y de conducta;
- el concepto o percepción de uno mismo, traducido en actitudes y valores;
- los motivos o impulsores que seleccionan y orientan la conducta; y
- los rasgos de personalidad o carácter.

La gestión por competencias supone un determinado enfoque de la gestión de los recursos humanos. En tanto que las competencias son una variable clave del comportamiento de las personas en el trabajo, la GRH debe tenerlas en cuenta y proponerse influir sobre ellas mediante políticas y prácticas que afectan a todos sus sub-

sistemas, y se manifiestan al planificar necesidades cualitativas de personal, al definir perfiles de idoneidad, al seleccionar personas, al evaluar el rendimiento, al definir políticas de desarrollo, e incluso al retribuir.

Cultura organizativa

Adoptamos la aproximación de Schein (1999:29) que define la cultura como el *conjunto de asunciones compartidas, dadas por supuestas, que un grupo humano ha interiorizado, en un proceso de aprendizaje, a lo largo de su historia*. Distinguiremos, con el mismo autor, entre tres niveles de aproximación a la cultura organizativa:

1. El nivel de los artefactos, o estructuras y procesos organizativos visibles (códigos de presentación o relación, o de resolución de conflictos, horarios, reuniones, comunicaciones, ritos, eventos sociales, etc.)
2. El nivel de los valores adoptados (filosofías, metas, orientaciones explícitas...)
3. El nivel de las asunciones tácitas compartidas (valores practicados, modelos mentales, convicciones implícitas)

Sólo llegando al tercero de los niveles citados es posible captar, en toda su dimensión, la cultura organizativa, ya que sólo en éste hallamos elementos culturales (intangibles) que actúan como verdaderos motores del comportamiento humano en la organización. Con frecuencia, además, entre el nivel 2 y 3 aparecen abundantes incoherencias que reflejan el alejamiento entre las percepciones explícitas y las pautas informales y valores efectivamente interiorizados.

Equidad salarial

Entendemos por tal la cualidad de una estructura de retribución, consistente en la existencia de un doble ajuste o equilibrio:

- a) Por una parte, entre lo que cada empleado aporta y recibe de la organización, teniendo

en cuenta al mismo tiempo cómo opera dicho balance contribución/compensación para los distintos empleados y grupos de empleados.

- b) Por otra parte, entre las retribuciones satisfactorias por la organización y las de sus mercados de referencia.

En el primero de los casos indicados, hablaremos de *equidad interna* de la estructura salarial. El objetivo de una GRH adecuada es que se traduzca en una percepción de equidad interiorizada por los empleados.

En el segundo caso, hablaremos de *equidad externa*. La equidad externa de un sistema retributivo incluye las notas de competitividad y eficiencia retributiva.

Un sistema salarial es competitivo cuando permite a la organización atraer y retener a los empleados que precisa. Los índices de atracción y rotación son la medida de la competitividad salarial. Un sistema salarial es eficiente cuando la competitividad se alcanza a un coste no superior al de los mercados de referencia.

La tensión entre la equidad interna y externa es un problema clásico de la GRH. Se produce sobre todo cuando la elevación en el valor de mercado de ciertas especialidades, profesiones o perfiles de competencias —cualesquiera que sean sus causas— obliga, para no perder competitividad salarial, a elevar las remuneraciones de ciertos empleados por encima de los que resultaban de la valoración de puestos, efectuada con criterios meramente internos. Ordinariamente, dicha tensión produce tendencias hacia la opacidad de los sistemas de administración de salarios.

Especialización

Los puestos pueden especializarse (Mintzberg, 1984:99 y ss.) en dos dimensiones. En primer lugar, la de su ámbito o amplitud (cuántas tareas distintas contiene cada puesto y qué amplitud o estrechez tienen dichas tareas). En un extremo, el empleado es un comodín polivalente; en otro, repite una y otra vez una misma tarea. La segun-

da dimensión se relaciona con la profundidad, o control ejercido sobre el propio trabajo. En un extremo, el empleado se limita a obedecer instrucciones o normas precisas; en el opuesto, controla cada aspecto de su actividad, además de realizarla. La primera dimensión apunta a la *especialización horizontal* del puesto. La segunda, a la *especialización vertical*. Sus contrarias serían la ampliación horizontal y vertical de aquél.

A favor de la especialización (la horizontal del trabajador experto en un ámbito reducido, o la vertical de quien realiza un trabajo muy controlado externamente) operan razones de mejora de la productividad y la coordinación, empíricamente demostradas en muchos casos. En contra, razones de desmotivación por rutina, rigidez frente a exigencias de cambio, y pérdida de calidad del trabajo, en especial en entornos de alta cualificación. Las técnicas de enriquecimiento de tareas (*job enrichment*) nacieron precisamente para afrontar estos excesos de especialización, y se basan en la ampliación horizontal y/o vertical del puesto. En la misma línea se habla, más recientemente, de *empowerment*, aludiendo básicamente a procesos de ampliación del puesto, en su dimensión vertical.

El diseñador de puestos debe conjugar en cada caso el binomio especialización/ampliación, produciendo un equilibrio adecuado a los factores de contingencia que concurren, entre los cuales la tecnología utilizada, y las características del entorno del puesto, son determinantes.

Estrategia

La utilización de la voz “estrategia” en el texto responde a la significación más amplia de las que se atribuyen ordinariamente al concepto en la teoría de la gestión, y se identifica con la noción de *conjunto de finalidades básicas o prioritarias* de la organización (extendiendo el concepto de organización, como se dijo, al sistema o complejo institucional multiorganizativo cuyo sistema de SC se audita).

Entran dentro de esta noción amplia de estrategia:

- a) La misión, o razón de ser de la organización.
- b) Sus líneas de acción u orientaciones prioritarias.
- c) Sus objetivos operativos .

El término se utiliza tanto para referirse a pronunciamientos explícitos, cualquiera que sea su grado de formalización, como —lo que resulta frecuente en los entornos públicos— a preferencias implícitas de los rectores del sistema, siempre que quepa deducirlas razonablemente a través de los medios empleados en el trabajo de análisis.

Como se señaló anteriormente, la macroescala de análisis que implica auditar sistemas de SC obligará a afrontar grados de generalidad y ambigüedad notables en las definiciones estratégicas, lo que obligará a reforzar la dimensión interpretativa de los trabajos de auditoría.

Estructura organizativa

Entendemos, con Mintzberg (1984:26) que la estructura de una organización es *el conjunto de las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas, para conseguir luego la coordinación de las mismas*. División y coordinación del trabajo, o, en los términos de Lawrence y Lorsch (1973), diferenciación e integración, son los polos entre los que opera el diseño estructural.

Sistematizamos los parámetros de diseño de estructuras organizativas distinguiendo, con el autor canadiense, entre cuatro bloques secuencialmente ordenados:

- a) El *diseño de los puestos*, que implica dotarlos de un cierto grado de especialización, y de formalización del comportamiento, así como definir los requisitos de preparación y socialización requeridos de sus ocupantes.
- b) El *diseño de la superestructura*, que fija los criterios de agrupación de los puestos en unidades dotadas de un único mando jerárquico, y define el tamaño de la unidad o *span* de control de su director.
- c) El *diseño de los vínculos laterales*, que define la tipología de los sistemas de planificación y

control, así como los dispositivos de enlace, necesarios para contener las interdependencias laterales o transversales.

- d) El *diseño del sistema de decisión*, que establece el grado en que las diferentes decisiones permanecen centralizadas o se descentralizan, vertical u horizontalmente.

El conjunto de opciones que se desprenden del diseño de estructuras constituye un factor situacional de la mayor relevancia para la GRH, cuyas consecuencias se extienden a la práctica totalidad de los subsistemas de ésta.

Modelo

Un modelo es un instrumento que elabora el estudio de una realidad compleja con el fin de describirla y de profundizar en su conocimiento y en el de los factores que la componen. Constituye una aproximación específica, entre otras posibles, a una realidad compleja.

El modelo es menos que una hipótesis, porque no pretende ser la formulación de una verdad que aspira a ser probada. Es también menos que un paradigma, por cuanto éste alude generalmente a un marco explicativo usado y aceptado de manera muy general o por una parte muy importante de la comunidad científica, lo que no es el caso cuando se habla de modelos.

Así pues, un modelo se justifica básicamente por su utilidad explicativa y analítica. No pretende suministrar la única explicación posible de una realidad compleja, pero sí facilitar el acceso a la misma.

Perfiles de competencias

Un perfil de competencias es una selección de las competencias (v. glosa de esta voz) básicas para garantizar la idoneidad del titular de un puesto de trabajo. Podríamos decir que es un “retrato-robot” del ocupante ideal.

Disponer de un buen perfil del ocupante del puesto es imprescindible para asegurar una gestión correcta de los procesos de incorporación de

las personas, pero también para el funcionamiento de otras áreas de la GRH, como las políticas de evaluación y desarrollo, en tanto en cuanto orientan éstas a la mejora de las competencias más relevantes de las personas.

Un buen perfil, especialmente en su papel orientador del reclutamiento y la selección, debe estar formado por pocas competencias, y todas ellas consideradas clave para un desempeño de éxito. La conjunción de ambos requisitos permite acceder al mercado de trabajo con garantías razonables de éxito, diseñar procesos de incorporación eficaces a unos costes razonables, y disponer de un conjunto de predictores con alta probabilidad de aproximarse a la idoneidad perseguida.

Políticas y prácticas de GRH

Cuando hablamos de una política (del inglés *policy*), en un área de la gestión, nos referimos a un propósito consciente y razonado de proceder de una determinada manera y de forma constante, mientras la misma no sea reconsiderada, en aquella área. Las políticas de GRH pueden ser entendidas, por tanto, como el conjunto de criterios generales y maneras de hacer que, en un contexto organizativo determinado, orientan las decisiones que afectan a la gestión de las personas.

Por prácticas de GRH entendemos las decisiones y actividades de hecho que se adoptan y desarrollan en este campo, y que con frecuencia supondrán la aplicación de políticas de GRH previamente definidas, si bien no siempre ocurrirá así.

Las políticas de GRH pueden ser explícitas y encontrarse formalizadas, lo que indudablemente favorece el que sean reconocidas por el analista, si bien cabe la posibilidad, muy a tener en cuenta, de que existan incoherencias entre la política adoptada y proclamada formalmente, y las prácticas de personal que efectivamente se constatan en una determinada organización.

Las políticas pueden no hallarse formalizadas, e incluso ni siquiera explicitadas, pero existir como tales. El analista reconocerá la existencia

de una política de GRH, en estos casos, cuando de la reiteración de una determinada práctica, en un contexto determinado, durante un perío-

do dilatado de tiempo, se desprenda razonablemente la existencia de un criterio de actuación, y de un propósito de aplicarlo.

ANEXO 2

LAS PECULIARIDADES DE LOS SISTEMAS PÚBLICOS

Este anexo incluye un conjunto de consideraciones que, sin enmendar el modelo de gestión del empleo y los recursos humanos descrito en el capítulo, lo enmarcan con más precisión en el entorno de los sistemas político-administrativos. Para ello, se alude en primer lugar a la existencia de diferentes modelos de SC, se mencionan después las disfunciones detectadas más frecuentemente por los expertos en el funcionamiento de los sistemas públicos de GRH, y se apuntan por último las principales orientaciones de cambio constatables en este campo. Si bien una parte significativa de estas consideraciones se basa en experiencias y análisis producidos en la esfera OCDE, la vigencia de las mismas se extiende, creemos, a un ámbito más general.

MODELOS DE SERVICIO CIVIL

Hay distintos modelos de SC

El conjunto de arreglos institucionales para la gestión pública del empleo y los recursos humanos al que hemos llamado SC tiene en cada entorno nacional manifestaciones propias. Esta heterogénea realidad puede ser, no obstante, ordenada y sistematizada, reconduciéndola a algunos modelos básicos.

Con fundamento en un trabajo anterior (Longo 2001b, 7 y ss.), que puede utilizarse para profundizar en los criterios empleados, se clasifican a continuación los modelos de SC en torno a cuatro criterios o elementos centrales.

Modelos de SC en función de los sistemas de acceso al empleo

Por razón de los sistemas de acceso al empleo público, los modelos de SC difieren en cuanto al tipo de mecanismos elegidos para garantizar el principio de mérito, protegiendo aquél de la arbitrariedad, la politización y el nepotismo. Desde este ángulo, pueden reconocerse tres modelos básicos, denominados habitualmente con el gentilicio de los países que constituyen su arquetipo:

- Los países que siguen el **modelo francés** acentúan el papel de los instrumentos de selección (concurso), creando sistemas de garantías predominantemente formales.
- El **modelo alemán**, también muy formalizado, se orienta a la garantía de la capacitación teórico práctica, a partir de un proceso de aprendizaje prolongado.
- El **modelo británico**, más flexible en los instrumentos, enfatiza la profesionalidad e independencia de los órganos encargados de la selección.

Modelos de SC en función de la organización de la carrera

Dos modelos de SC pueden reconocerse por razón del tipo de organización de la carrera (e implícitamente, por la relación que establecen con el mercado de trabajo):

- Los **sistemas de empleo** están organizados a partir de las necesidades de personal de la Administración a corto plazo. El reclutamiento se produce para un empleo o puesto, y no para un marco más amplio que habilite para desempeñar diversos puestos.

Es, normalmente, un sistema abierto, en el que cualquier puesto puede ser provisto por candidatos externos a la Administración, si bien en ciertos casos pueden encontrarse condiciones diferentes para los candidatos internos y externos.

- Los **sistemas de carrera** se basan en un diseño jerarquizado de los empleos públicos que implica que los empleados, reclutados en un determinado nivel de empleo, puedan con el tiempo efectuar un recorrido ascendente a través de una serie de niveles, hasta llegar al nivel máximo que les corresponda. Los sistemas de carrera suponen, por tanto, que existen ciertos puestos que se consideran de acceso, reservados al reclutamiento externo, y que el resto de los puestos correspondientes a niveles superiores son provistos mediante promoción interna.

Modelos de SC en función de los derechos que se reconocen a los empleados públicos

Las distinciones de mayor trascendencia y utilidad que cabe realizar entre los sistemas de SC, en lo que respecta al elenco de derechos reconocidos a los empleados, son las que afectan a dos materias singularmente relevantes:

- Por una parte, si bien en todos los sistemas de SC el **derecho al cargo o a la inamovilidad** (“*tenure*”) protege, en mayor o menor medida, al empleado público frente al despido arbitrario, es posible distinguir, sin embargo, entre sistemas que admiten únicamente el despido por causas disciplinarias, y aquellos otros que han normalizado la extinción de la relación de empleo por causas organizativas, técnicas o económicas.
- Otra distinción importante incumbe a los **derechos colectivos**. Hay sistemas de SC que reconocen los derechos a la negociación colectiva y a la huelga, y otros que niegan a los empleados públicos, o a una parte de ellos, por razones de interés público, el ejercicio de tales derechos.

Modelos de SC en función de la administración del sistema

Los sistemas político-administrativos contemporáneos tienden a la complejidad y la fragmentación. Ello desencadena tendencias de signo opuesto, hacia la diversificación, necesaria para adaptarse a entornos complejos, y hacia la integración, imprescindible para mantener la cohesión global y el control. Los sistemas de SC no son ajenos a estas presiones. En función de la respuesta que en cada caso se da a las mismas, podemos distinguir entre:

- **Sistemas integrados**, en los que la figura del empleador público aparece considerablemente centralizada; y
- **Sistemas fragmentados**, en los que predomina la descentralización de la toma de decisiones sobre el personal.

DISFUNCIONES MÁS FRECUENTES EN LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE GRH

Mérito y flexibilidad, como referentes básicos

Las disfunciones o patologías más relevantes de los sistemas de SC afectan típicamente a dos grandes áreas temáticas:

- Por una parte, pueden consistir en vulneraciones al principio de mérito, cuya preservación e interiorización por todos los subsistemas de la GRH es imprescindible para garantizar la existencia de administraciones profesionales, lo que constituye, como dijimos antes, la razón de ser de los sistemas de SC.
- Por otra, pueden resultar debidas a un exceso de rigidez, como consecuencia, precisamente, de un abuso o distorsión de los sistemas de garantías llamadas, supuestamente, a preservar el principio de mérito.
- Importa subrayar que cada uno de estos tipos de disfunción no excluye al otro, sino

más bien al contrario. Mérito y flexibilidad son básicos para garantizar un funcionamiento adecuado de los sistemas públicos de GRH. Por el contrario, la vulneración del mérito y la rigidez tienden a retroalimentarse en verdaderos círculos viciosos, y a coexistir, reforzándose recíprocamente, en sectores determinados de los sistemas de SC.

Vulneraciones al principio de mérito

Cuando la toma de decisiones sobre el personal, en cualquiera de los subsistemas apuntados, se realiza por consideraciones ajenas a las capacidades y merecimientos de las personas, la calidad del sistema en su conjunto se resiente.

Las vulneraciones al principio de mérito pueden producirse por numerosas causas; la patrimonialización de la administración por las clases políticas es la más frecuente, y la que suele estar en la raíz de numerosas prácticas de arbitrariedad y patronazgo.

A su vez, tales vulneraciones pueden afectar a cualquiera de los subsistemas de la GRH: desde el reclutamiento clientelar a la aplicación arbitraria de retribuciones o la promoción de los leales en perjuicio de los mejor capacitados.

Disfunciones que afectan a la flexibilidad

La abundancia de elementos de rigidez surge claramente en los diagnósticos de los sistemas de SC. Reproducimos aquí la relación de patologías contenida en un trabajo reciente (Longo:2001b,19), referido al ámbito de la OCDE, con la única pretensión de que sirvan para clarificar el tipo de disfunciones de las que hablamos:

- a) Un exceso de uniformidad en los marcos reguladores del SC reduce la capacidad para adaptarse a entornos plurales y reaccionar frente a los cambios.
- b) Hay demasiadas regulaciones, lo que conduce a un alto y excesivo grado de estandarización de las prácticas de personal.
- c) La gestión está excesivamente centralizada. Los directivos disponen de escasa autonomía para el ejercicio de sus responsabilidades en materia de gestión de sus recursos humanos.
- d) La organización del trabajo (estructuras y puestos) se halla encorsetada y atomizada. Con frecuencia, deriva de la ley o los acuerdos colectivos centralizados, y no de criterios propios de los gestores. Hay un exceso de especificación de las tareas que introduce rigidez en la asignación del trabajo.
- e) La movilidad es baja, tanto en su dimensión interna como externa. La movilidad interna se halla dificultada por el exceso de reglamentación de tareas, ya mencionado, y a veces por la existencia de barreras horizontales y verticales.
- f) Los sistemas de reclutamiento y selección son largos, complejos, y excesivamente formalizados. Hay un peso excesivo de los conocimientos y los méritos formales.
- g) Hay un exceso de seguridad (percepción de estabilidad garantizada) en el trabajo.
- h) La promoción se halla dificultada por la existencia de barreras de grado, que dificultan los ascensos. Con frecuencia, se otorga un peso excesivo a la antigüedad.
- i) Es frecuente que se retribuya por el grado y no por el puesto, lo que no vincula el salario a la responsabilidad asumida y las cargas de trabajo reales. Los grados pueden convertirse en barreras para la progresión salarial.
- j) Hay una separación casi absoluta entre el desempeño en el puesto y el funcionamiento de los sistemas de promoción y retribución. Las experiencias de retribución al rendimiento chocan con la inexistencia de mecanismos eficaces de evaluación.
- k) Los sistemas adolecen de una baja capacidad de producción de competencias y perfiles directivos.
- l) Los estilos directivos tienden al paternalismo. Frecuentemente, adoptan conductas de apoyo al personal, más que de exigencia.
- m) Hay un exceso de colectivismo en las relaciones laborales, que entra en colisión con

necesidades crecientes de segmentación y personalización de las prácticas de personal. En ocasiones, se detecta una tendencia a un alto grado de conflicto.

PRINCIPALES ORIENTACIONES DE REFORMA DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL

De la administración de personal a la GRH

En el ámbito de la OCDE, y en el marco de las reformas de la gestión pública emprendidas, con mayor o menor extensión y profundidad, durante las dos últimas décadas, los sistemas públicos de GRH han sido uno de los escenarios de cambio más destacados.

Ante todo, las reformas al SC han significado una puesta en valor de la GRH, que, sin duda bajo la influencia de tendencias similares en el sector privado, ha pasado a ser considerada como la función central de la dirección en los servicios públicos. Esta puesta en valor ha conducido a superar las visiones que reducen la gestión de las personas a la administración de personal, actividad de mero trámite y mantenimiento de los existente, para interiorizar una concepción de la GRH como sistema de valor estratégico, imprescindible para la realización de la misión de las organizaciones públicas.

Esta orientación de fondo se ha concretado en cuatro grandes líneas de reforma que explicitamos a continuación. Incorporan orientaciones que son, en buena medida, reacciones frente a las patologías anteriormente apuntadas.

Descentralizar la GRH

Se ha producido una tendencia generalizada a la transferencia de autonomía y a la ampliación de la discrecionalidad de los gestores de línea en materia de GRH. Las responsabilidades sobre el personal se organizan de manera más fragmentada y descentralizada. El papel de los servicios centrales de personal tiende a evolucionar desde la gestión directa o los controles primarios a funciones de socio, consultor o, cuando

menos, de proveedor interno de servicios especializados.

Potenciar la función directiva

Los directivos públicos aparecen como actores fundamentales en los diseños institucionales introducidos por las reformas. Su desarrollo y profesionalización pasan a ser objetivos prioritarios.

El uso intensivo de la formación gerencial se encuentra, sin excepción, en todos los escenarios de reforma.

Con alguna frecuencia, el objetivo de profesionalización ha llevado a separar del resto del SC una franja directiva, y diferenciarla, dotándola de un estatuto propio, más flexible, en general, del que se aplica a los demás servidores públicos. Estos modelos de *Servicio Civil Superior* (Reino Unido, EE.UU., Australia, Nueva Zelanda, Italia, Holanda, entre otros países) se fundamentan, sin perjuicio de su diversidad, en los criterios de separación entre política y gestión, y de reconocimiento de una esfera gerencial llamada a ser cubierta por directivos profesionales, abierta frecuentemente a candidatos procedentes del exterior de la Administración pública.

Flexibilizar las prácticas de gestión

Flexibilidad es el lema de las reformas del SC en el ámbito OCDE, y concentra buena parte de las transformaciones registradas en las políticas y prácticas de GRH en la esfera pública. La introducción de políticas flexibles se ha producido en cinco áreas principales:

- La **flexibilidad numérica**, que se ha traducido en una consistente tendencia a la reducción de efectivos en las plantillas públicas de personal, si bien con grandes diferencias entre unos y otros países en cuanto a la magnitud de las reducciones y las metodologías utilizadas (planes globales o sectoriales de reducción, retiro anticipado, incentivación de bajas, fijación de tasas de reposición de vacantes...)

La **flexibilidad contractual**, que se ha plasmado sobre todo en:

- a) la introducción del despido por causas económicas, técnicas u organizativas,
- b) el uso de modalidades contractuales sin estabilidad, y
- c) el recurso a la externalización de actividades y servicios (*contracting out*).
- La **flexibilidad funcional**, cuyas manifestaciones más significativas han sido:
 - a) mecanismos de reclutamiento y selección más descentralizados y basados en competencias,
 - b) diseños de puestos más polivalentes en horizontal y en vertical (*broadbanding*),
 - c) la eliminación de barreras horizontales y verticales a la movilidad y la promoción,
 - d) la posibilidad de practicar traslados obligatorios por interés de la organización,
 - e) la sustitución de la antigüedad por el rendimiento en los ascensos, y
 - f) el diseño e implantación de carreras profesionales horizontales o en el puesto.
- La **flexibilidad salarial**, que ha implicado sobre todo:
 - a) una tendencia a romper con el uniformismo en la fijación de salarios, reduciendo la escala de las negociaciones salariales para aproximarla a los diferentes contextos organizativos,
 - b) la vinculación de la progresión salarial al aprendizaje y las mejoras de rendimiento, y
 - c) la introducción generalizada de fórmulas de retribución variable al rendimiento.
- La **flexibilidad en el tiempo de trabajo**, cuyas muestras más relevantes han sido:

- a) la reordenación de la jornada de trabajo, flexibilizando los horarios de prestación del servicio mediante técnicas de anualización, paquetes de horas disponibles, compensación de horas extras por tiempo libre y similares,
- b) la extensión, especialmente en algunos países (Holanda, Reino Unido) de las modalidades de trabajo a tiempo parcial.

Reorientar las relaciones laborales

Las relaciones laborales han conocido en este período, con carácter general, una expansión e intensificación de la negociación colectiva y la participación sindical en la fijación de las condiciones de trabajo, en el contexto de un acercamiento de los sistemas de SC a prácticas propias del sector privado. (Como es lógico, las diferentes culturas nacionales han supuesto diferencias significativas en los contenidos concretos de ese acercamiento).

En paralelo, y en lo que puede llegar a suponer una cierta contradicción con lo anterior, se han acentuado los intentos de personalizar las relaciones con los empleados (planes individualizados de carrera, retribución al rendimiento...), superando los enfoques excesivamente colectivistas.

La importancia adquirida por las relaciones laborales en la determinación de las condiciones de trabajo ha llevado a los gobiernos a intentar reforzar su posición como empleadores. En algunos casos, (Italia, Suecia) se han creado agencias para concentrar la representación de las organizaciones públicas en la negociación colectiva.

ANEXO 3

RELACIÓN DE INDICADORES

Los indicadores que se recogen a continuación forman parte, en su mayoría, del documento “Second Generation Indicators”, informe del Banco Mundial sobre indicadores cuantitativos de gobernabilidad (World Bank, 2002). En estos casos, para definir el alcance de cada uno de ellos, se han respetado las indicaciones contenidas en dicho documento y en el sitio web:

<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/cross.htm>

Todas las definiciones y el gráfico siguientes se encuentran en el sitio web del Banco Mundial. También, han sido consideradas las definiciones que utiliza la OCDE para construir el *Public Sector Pay and Employment Database*. Sin embargo, se usan las definiciones del Banco Mundial porque, siendo más generales que las del OCDE, están frecuentemente más disponibles en los países menos desarrollados.

DATOS CUANTITATIVOS A RELEVAR EN LOS INFORMES

[Hasta ahora, para los *Diagnósticos Institucionales*, el *Marco Analítico* solicitaba información sobre 24 indicadores cuantitativos. Para los documentos *Síntesis en formato abreviado* se solicita la información exclusivamente de los siguiente siete]:

Profesionalismo del Servicio Civil

1. Tasa de designaciones políticas

Mide el porcentaje de puestos que son provistos por criterios y mecanismos políticos en el gobierno central civil, en relación con los puestos totales que integran el universo administrativo

examinado. En general, cifras porcentuales bajas denotan un Servicio Civil más profesional y basado en el mérito.

Peso fiscal del Empleo Público

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Interno Bruto

Mide el porcentaje que representa la primera sobre el segundo. Cifras porcentuales altas indican que el gasto gubernamental en salarios puede suponer una carga sobre la economía del país.

Incentivos del Servicio Civil

3. Compresión vertical de los salarios

Es la medida de la diferencia entre la retribución total percibida por los empleados del nivel salarial superior y los del nivel inferior de la *escala salarial principal del gobierno central*. Para ello, se toma el sueldo inferior como base 1. La existencia de una compresión muy alta reduce los incentivos de carrera y el estímulo al rendimiento. La descompresión excesiva es síntoma de captura del sistema por algunas élites y refleja un grado más o menos alto de inequidad interna de la estructura de compensación.

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

Mide la relación entre ambos. Muestra hasta qué punto los salarios son satisfactorios para los empleados públicos en un contexto nacional determinado.

Se debe destacar que si se calcula el indicador dividiendo la nómina salarial del gobierno central para el número correspondiente de empleados del gobierno central, o si la información se obtiene a través de encuesta salarial.

5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central/Sueldo promedio del sector privado

Mide la relación entre ambos. Es una medida de en qué grado las retribuciones públicas son competitivas con las de otros sectores en el mercado de trabajo.

Cifras de dotaciones del empleo

6. Número total de empleados públicos en el gobierno central/Población total

Mide el porcentaje que representa la primera cifra sobre la segunda. En general, y en relación

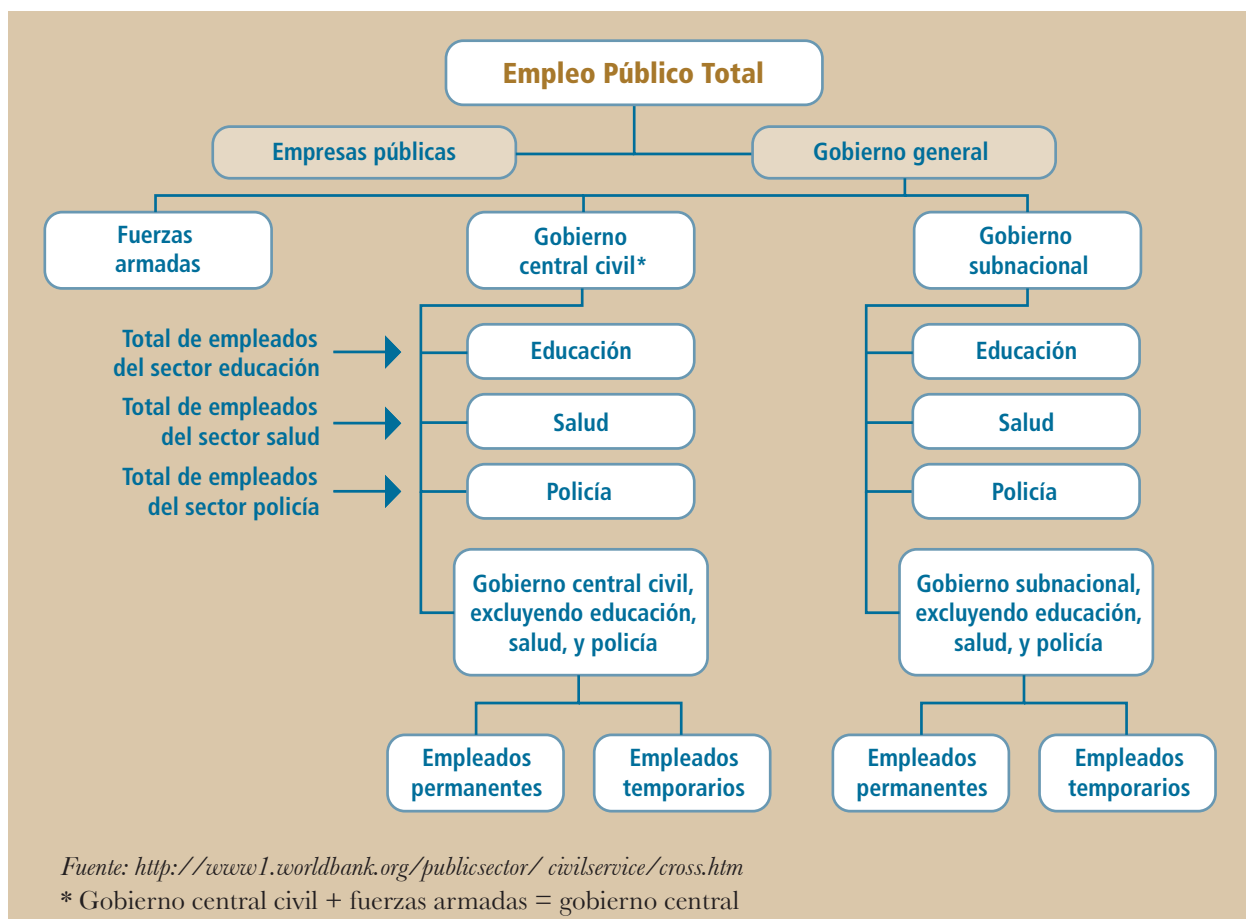
con los referentes internacionales comparados, una cifra porcentual excesiva reflejaría una gestión ineficiente del empleo público, con manifestaciones más o menos clientelares. Una cifra muy baja pondría de manifiesto un insuficiente desarrollo del sector público, globalmente considerado.

Indicador de eficiencia y productividad

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda)/Número total de empleados públicos del gobierno central

NOTAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LOS INDICADORES

A. Componentes principales del empleo gubernamental



B. DATOS DE EMPLEO Y DATOS SALARIALES

Fuente: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/cross.htm>

Empleo público total: incluye empresas públicas y el gobierno general.

Empleados de las empresas públicas: empleados de empresas cuyo dueño mayoritario es el Estado.

Gobierno general: se refiere al empleo de “los departamentos, oficinas y organizaciones gubernamentales... de las autoridades centrales o locales financiados por presupuesto ordinario o extraordinario, o por fondos extra presupuestarios. No solamente se encargan de la administración, sino de la defensa y el orden público, la promoción de crecimiento económico y la provisión de educación, salud, cultura y servicios sociales.” (International Standard of Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC), Series M No. 4, Rev 3- 1990)

Dentro del gobierno general tenemos:

a) **Gobierno central:** incluye fuerzas armadas y gobierno central civil.

- **Fuerzas armadas** (de ser posible, empleados administrativos del Ministerio de Defensa están excluidos, e incluidos en la categoría, “Gobierno central civil”.)
- **Gobierno central civil:** incluye la administración central ejecutiva y legislativa en los departamentos directamente dependientes del Jefe del Estado o del Parlamento, incluyendo agencias autónomas, además de los empleados de los sectores educación, salud, y policía que son patrocinados por el Gobierno central.

La distinción entre empleo del Gobierno Central y el Gobierno subnacional es presupuestaria, no geográfica. Si agencias del Gobierno central están dispersas geográficamente, pero son patrocinadas últimamente por el Gobierno central, sus empleados están incluidos en el total del Gobierno central.

- **Empleados del sector salud:** incluye personal médico y paramédico en los

hospitales gubernamentales y otras instituciones gubernamentales de salud. (De ser posible, empleos administrativos del sector salud están excluidos, e incluidos solo en la categoría, “Gobierno central civil”.)

- **Empleados del sector educación:** incluye el empleo en educación primaria y secundaria. (De ser posible, empleos administrativos están excluidos, e incluidos en la categoría, “Gobierno central civil”.)
- **Empleados del sector policía:** incluye todo el personal —militar, paramilitar, o civil— que ejercen funciones policiales. Esto normalmente no incluye la guardia fronteriza. (De ser posible, empleos administrativos del policía están excluidos, e incluidos en la categoría, “Gobierno central civil”.)

b) **Gobierno subnacional:** incluye todos los empleados de la administración gubernamental que no son patrocinados directamente por el Gobierno central. Incluye las municipalidades, además del empleo regional, provincial, o del estado (en los sistemas federales).

Nómina salarial (wage bill) del gobierno central: La suma de salarios pagados a los empleados del gobierno central civil y las fuerzas armadas. Los salarios consisten en todos los pagos en efectivo, pero no los pagos en especie, antes de la deducción de impuestos de retención y de contribuciones del empleado a fondos de pensiones y seguro social. Las prestaciones monetarias (p.e. vivienda, transporte) están incluidas en la nómina salarial. Las pensiones no están incluidas.

Sueldo gubernamental promedio: representa el ratio de la nómina salarial del gobierno central al número total de empleados del gobierno central (gobierno central civil + fuerzas armadas). Los beneficios no-monetarios (p.e. comidas gratis, transportación) y beneficios futuros esperados (p.e. pensiones, seguridad social) no están incluidos en esta medida de salarios. (Es importante destacar que en algunos países, estos beneficios pueden ser una gran parte de la remuneración.)

NOTAS IMPORTANTES ADICIONALES

- Se debe anotar desviaciones de las categorías ofrecidas.
- Se debe anotar año y fuente de todos los datos (por ejemplo, “Datos del gasto público del gobierno central civil, incluyendo [], de 1999. *Anuario Estadístico de la República*, 2000, p. 40.”)
- Los datos del empleo deben incluir empleados de tiempo completo y medio tiempo. Se debe anotar el estado del empleo, de ser posible.
- En todos los casos, si los datos del nivel, o de los niveles, del gobierno requerido no están disponibles, se recomienda utilizar los datos disponibles del nivel que se juzgue ser el más apropiado.

ANEXO 4

ÍNDICES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL

1. Definición de Índices y Subíndices

El diagnóstico institucional de cada sistema de SC se concentrará en los cinco índices siguientes:

1. *Eficiencia*
2. *Mérito*
3. *Consistencia estructural*
4. *Capacidad funcional*
5. *Capacidad integradora*

Los índices 3 y 4 se desagregan, cada uno de ellos, en tres subíndices, en la forma que se describirá a continuación.

Los índices, y en su caso los subíndices, serán construidos por el analista mediante el análisis de puntos críticos, siguiendo el orden de los subsistemas de la GRH, tal como se describen en el marco analítico. Cada uno de los puntos críticos está relacionado con un mínimo de un índice y un máximo de dos. En el apartado 3 de este mismo anexo se indican los puntos críticos relacionados con cada índice o subíndice, identificándolos mediante el número con el que aparecen en el anexo 6.

Índice 1. (E) EFICIENCIA

Este índice evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que resulta detectable en el sistema de SC, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia. Se relaciona con 13 puntos críticos.

Índice 2. (M) MÉRITO

Este índice evalúa el grado en que el sistema de SC incorpora, en sus diferentes políticas y prácti-

cas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquéllas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. Se relaciona con 10 puntos críticos.

Índice 3. (CE) CONSISTENCIA ESTRUCTURAL

Este índice evalúa la solidez e integración sistémica del SC, prestando atención al grado en que se constatan en el mismo todos aquellos elementos estructurales básicos que un sistema de gestión pública del empleo y los recursos humanos debe acreditar. Se desagrega en tres subíndices:

(CES) COHERENCIA ESTRATÉGICA

Integra las valoraciones relacionadas con el grado de vinculación de las diferentes políticas y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos a las prioridades estratégicas gubernamentales. Se relaciona con 7 puntos críticos.

(CD) CONSISTENCIA DIRECTIVA

Integra las valoraciones que afectan al grado de desarrollo de la función directiva constatable en el sistema de SC, con especial atención a las relaciones entre la tecnoestructura central y las direcciones de línea. Se relaciona con 8 puntos críticos.

(CP) CONSISTENCIA DE LOS PROCESOS

Incluye las valoraciones que incumben al grado de desarrollo e integración, en el ámbito analizado, de los procesos básicos que sustentan un sistema integrado de gestión del empleo y los recursos humanos. Se relaciona con 14 puntos críticos.

Índice 4. (CF) CAPACIDAD FUNCIONAL

Este índice evalúa la capacidad del sistema de SC analizado para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos. Se desagrega en tres subíndices:

(COM) COMPETENCIA

Incorpora las evaluaciones de aquellas políticas y prácticas de personal que inciden más directamente en el diseño, aprovisionamiento, desarrollo y estímulo de las capacidades de los empleados, y tienden a asegurar la dotación de las competencias clave que el sistema público necesita. Se relaciona con 15 puntos críticos.

(EI) EFICACIA INCENTIVADORA

Mide el grado en que las políticas y prácticas de gestión de las personas incorporan estímulos positivos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio. Se relaciona con 14 puntos críticos.

(FL) FLEXIBILIDAD

Mide el grado en el que las políticas y prácticas analizadas incorporan pautas que facilitan la adaptación a los cambios, superando los patrones burocráticos de rigidez, y se alinean con las tendencias flexibilizadoras que caracterizan a las orientaciones actuales de la gestión de las personas. Se relaciona con 12 puntos críticos.

Índice 5. (CI) CAPACIDAD INTEGRADORA

Este índice evalúa la eficacia con que el sistema de SC es capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de perte-

nencia y reduciendo la conflictividad. Se relaciona con 19 puntos críticos.

2. Obtención de los Índices y Subíndices

La asignación de un valor a los índices y subíndices indicados se efectuará con arreglo al siguiente procedimiento:

- I. Los *puntos críticos* de cada subsistema, relacionados conjuntamente en el anexo 6, serán valorados con arreglo a la siguiente escala, que mide el grado de aproximación de la realidad objeto de análisis a las proposiciones que expresan cada *punto crítico*:
 - 5 La realidad analizada se corresponde con la proposición en su integridad o en un grado muy alto de coincidencia, tanto en contenido como en frecuencia.
 - 4 La realidad analizada se aproxima sustancialmente a la proposición, pero no se identifica plenamente con su contenido, o bien hay un número de excepciones que impide generalizar la coincidencia.
 - 3 La realidad analizada coincide parcialmente con la proposición. Existen elementos coincidentes de contenido y una frecuencia de casos suficiente como para detectar un grado apreciable, pero no sustancial, de identificación.
 - 2 La realidad analizada se encuentra significativamente alejada de la expresada por la proposición. Existen elementos de coincidencia, pero también discrepancias serias de contenido y/o una frecuencia escasa.
 - 1 La realidad analizada es muy distinta de la que refleja la proposición. Las coincidencias de contenido son inapreciables, o bien se dan sólo en casos excepcionales.
 - 0 La realidad analizada es completamente diferente a la que refleja la proposición, siendo las coincidencias inapreciables.

- II. Las valoraciones de los *puntos críticos*, resultantes de la aplicación de la escala de análisis más la ponderación que corresponda, de acuerdo con el apartado IV.2.3 del marco analítico, se agruparán por índices o, en su caso, por subíndices, de acuerdo con lo indicado en el apartado de este anexo, y en la lista general de comprobación del anexo 6.
- III Una vez agrupadas, se sumarán todas las valoraciones correspondientes a cada índice o subíndice, y se dividirán por el número de puntos críticos integrados en el índice o subíndice, lo que dará el valor resultante (VR).
- IV. Llegados a este punto, se procederá de manera diferente en función de si el índice está, o no, desagregado en subíndices.

IV.1. En el caso de los índices 1 (Eficiencia), 2 (Mérito) y 5 (Capacidad integradora), el valor resultante (VR) se cotejará con el valor máximo de referencia (VMR) del índice, que figura al final de este anexo, y que es el resultado de dividir la puntuación máxima teórica de los *puntos críticos* (nivel máximo de la escala por el peso correspondiente en cada caso) entre el número de puntos críticos integrados en el índice.

Para dicho cotejo, se entenderá que el valor máximo de referencia (VMR) se equipara en todos los casos a 20, por lo que se aplicará la siguiente regla de tres:

$$\text{VR} \times 20 : \text{VMR} = \text{VI}$$

(Siendo VI el valor correspondiente al índice)

IV.2. En el caso de los índices 3 (Consistencia estructural) y 4 (Capacidad Funcional), en los que las agregaciones se habrán realizado desagregadamente para cada uno de los subíndices que se integran en ellos, el valor resultante (VR) de cada subíndice, se cotejará con el valor máximo de referencia (VMR) del subíndice, que figura al final de este anexo, y que es el resultado de dividir la puntuación máxima teórica de los *puntos críticos* (nivel máximo de la escala por el peso correspondiente en cada caso) entre el número de puntos críticos integrados en el subíndice.

Para dicho cotejo, se entenderá que el valor máximo de referencia (VMR) se equipara en todos los casos a 10, por lo que se aplicará la siguiente regla de tres:

$$\text{VR} \times 10 : \text{VMR} = \text{VS}$$

(Siendo VS el valor correspondiente al subíndice)

Se agruparán y sumarán a continuación los VS correspondientes a cada índice, y, tomándose como valor máximo de cada índice el de 20, se hallarán en cada caso los valores de cada índice (VI), mediante la regla de tres correspondiente.

3. Agrupación de Puntos Críticos por Índices y Subíndices

Índices y Subíndices	Puntos Críticos ¹
EFICIENCIA (E)	5, 6, 7, 8, 36, 41, 56, 57, 62, 63, 75, 76, 89
MÉRITO (M)	24, 25, 26, 27, 30, 31, 32, 38, 60, 68
CONSISTENCIA ESTRUCTURAL (CE)	
COHERENCIA ESTRATÉGICA (CES)	1, 2, 3, 11, 42, 50, 75
CONSISTENCIA DIRECTIVA (CD)	10, 23, 45, 49, 90, 91, 92, 93
CONSISTENCIA DE LOS PROCESOS (CP)	1, 4, 12, 14, 17, 47, 56, 59, 61, 66, 74, 76, 80, 82
CAPACIDAD FUNCIONAL (CF)	
COMPETENCIA (COM)	9, 18, 19, 20, 21, 24, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 54, 71, 72,
EFICACIA INCENTIVADORA (EI)	16, 37, 39, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 51, 55, 58, 64, 67
FLEXIBILIDAD (FL)	3, 13, 15, 16, 22, 35, 39, 40, 53, 69, 70, 73
CAPACIDAD INTEGRADORA (CI)	27, 33, 44, 48, 51, 52, 65, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89

¹ Los puntos críticos aparecen identificados mediante la numeración asignada en la lista general de comprobación del anexo 6.

4. Valores máximos de referencia de los índices y subíndices

Índices/Subíndices	Vmr
EFICIENCIA (E)	9,23
MÉRITO (M)	13
COHERENCIA ESTRATÉGICA (CES)	10
CONSISTENCIA DIRECTIVA (CD)	8,75
CONSISTENCIA DE LOS PROCESOS (CP)	8,57
COMPETENCIA (COM)	10,66
EFICACIA INCENTIVADORA (EI)	9,64
FLEXIBILIDAD (FL)	9,58
CAPACIDAD INTEGRADORA (CI)	8,94

1. Valores máximos finales de los índices

Valores Máximos Finales de los Índices

Índice 1. EFICIENCIA	20
Índice 2. MÉRITO	20
Índice 3. CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	20
Índice 4. CAPACIDAD FUNCIONAL	20
Índice 5. CAPACIDAD INTEGRADORA	20
VALORACIÓN MÁXIMA TEÓRICA TOTAL	100

ANEXO 5

ESTRUCTURA DE LOS INFORMES EN FORMATO ABREVIADO

Desde el punto de vista formal, las principales recomendaciones que cabe formular para la redacción del informe son de concreción y claridad. El analista, que en el momento de elaborar el informe habrá llegado a un grado alto de

conocimiento de la situación y familiaridad con el contexto, debe ser capaz de transmitir lo más relevante de sus conclusiones a destinatarios muy alejados de todo ello, por lo que habrá de extremar el esfuerzo por hacerlas inteligibles.

Los datos entre corchetes [..] deberán ser sustituidos por la información solicitada, respetando la extensión máxima sugerida.

**Banco Interamericano de Desarrollo
Diálogo Regional de Política**

**SÍNTESIS DEL
DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL
DE SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL
(FORMATO ABREVIADO)
Caso (nombre del país)**

Diagnóstico finalizado en [mes] de [año].

ÍNDICE [en autoformato, actualizar al terminar el informe]

RESUMEN EJECUTIVO	83
Análisis de los Subsistemas	83
Planificación de recursos humanos	83
Organización del trabajo	83
Gestión del empleo	83
Gestión del rendimiento	83
Gestión de la compensación	83
Gestión del desarrollo profesional	83
Gestión de las relaciones humanas y sociales	83
Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos	84
INDICADORES	85
A) Indicadores cuantitativos	85
B) Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil	85
Tabla de índices	85
CONCLUSIONES	85
Análisis de áreas causales	86
Factores del contexto interno	86
Factores del entorno	86
Conclusiones principales del diagnóstico	86
TABLA DE SÍNTESIS	86
RECOMENDACIONES	86
Propuestas de mejora	86
Comentarios adicionales	86
ANEXOS A INCLUIR EN EL FORMATO ABREVIADO	87

[El objetivo de este formato abreviado es la obtención de un documento breve (**máximo 15 páginas**), que permita a) tener una visión sintetizada del sistema de servicio civil del país b) que sirva de documento base al BID para su constante actualización, y c) que permita la comparación con el resto de países de la región.]

I. RESUMEN EJECUTIVO

(Extensión máxima: 1 página a doble cara)
 [Incorporar, sintetizándolas, las conclusiones principales del trabajo Resumen breve de toda la información que se analizará a continuación con el diagnóstico. Con especial énfasis en el contexto institucional, el marco legislativo, y los cambios producidos entre el primer informe y esta actualización (cuando proceda).]

Análisis de los Subsistemas

[Introducción breve, seguida por un análisis de cada uno de los subsistemas (extensión: entre media y una página por subsistema), siguiendo la metodología. La tabla de subsistemas permitirá obtener una visión de conjunto de cómo unos subsistemas afectan al funcionamiento de los demás.]

Planificación de recursos humanos

(Extensión: entre media y una página).

Organización del trabajo

(Extensión: entre media y una página).

Gestión del empleo

(Extensión: entre media y una página).

Gestión del rendimiento

(Extensión: entre media y una página).

Gestión de la compensación

(Extensión: entre media y una página).

Gestión del desarrollo profesional

(Extensión: entre media y una página).

Gestión de las relaciones humanas y sociales

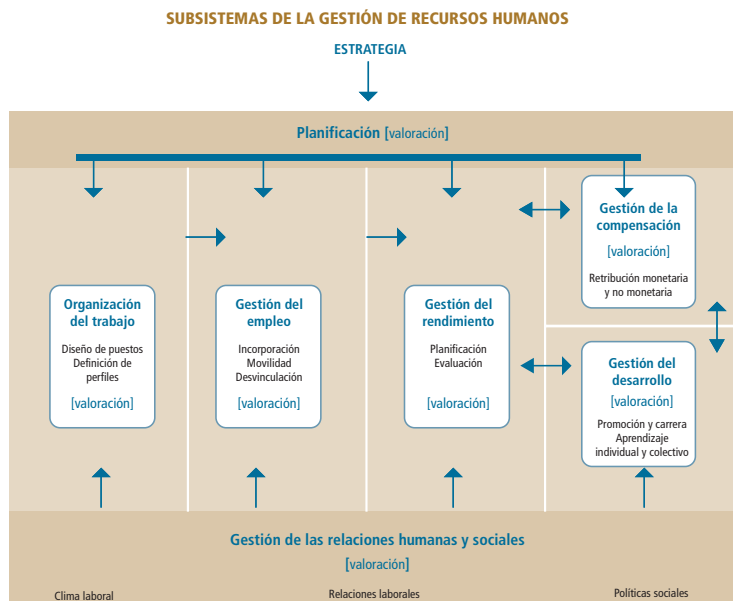
(Extensión: entre media y una página).

Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

[El objetivo de esta tabla es resumir la valoración global de cada subsistema con un signo:

+	positivo, desarrollado en su conjunto
+ -	situación media, en evolución positiva
-	valoración negativa del indicador

En la valoración se deberá tener en cuenta que todos los subsistemas enunciados se encuentren operativos, y que operen interconectados.]



II. INDICADORES

A) Indicadores cuantitativos

[Hasta ahora, para los *Diagnósticos Institucionales*, el *Marco Analítico* solicitaba información sobre 24 indicadores cuantitativos. En este documento de *Síntesis en formato abreviado* se solicita la información exclusivamente de los siguiente siete, cuya definición se incluye en el Anexo 3 del presente capítulo]:

1. Tasa de designaciones políticas.
2. Nómina salarial del gobierno central/Producto Interno Bruto.
3. Compresión vertical de los salarios.
4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central/PIB per cápita.
5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central Sueldo promedio del sector privado.

6. Número total de empleados públicos en el gobierno central/Población total.
7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda)/Número total de empleados públicos del gobierno central.

B) Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil

[Los índices y subíndices serán construidos por el evaluador mediante el análisis de puntos críticos, siguiendo el orden de los subsistemas de la GRH, tal como se describen en el marco analítico.]

[Los informes no deben limitarse a cuantificar los índices y subíndices, sino que dedicarán un espacio al comentario cualitativo de los mismos, y a explicitar el método seguido para elaborarlos.]

Tabla de índices

Índice	Valor Índices (escala 4 a 20)	Subíndice	Valor Subíndices (escala 2 a 10)
(E) EFICIENCIA	[..]		
(M) MÉRITO	[..]		
(CE) CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	[..]	(CES) COHERENCIA ESTRATÉGICA	[..]
		(CD) CONSISTENCIA DIRECTIVA	[..]
		(CP) CONSISTENCIA PROCESOS	[..]
(CF) CAPACIDAD FUNCIONAL	[..]	(COM) COMPETENCIA	[..]
		(EI) EFICACIA INCENTIVADORA	[..]
		(FL) FLEXIBILIDAD	[..]
(CI) CAPACIDAD INTEGRADORA	[..]		

III. CONCLUSIONES

(Extensión: máximo una página a doble cara).
[En esta parte final del trabajo, el evaluador de sistemas de SC se hallará en condiciones de valorar sintéticamente la realidad analizada y seleccionar algunas conclusiones. Es recomendable que éstas se concentren en aquellos elementos verdaderamente centrales, que constituyan las verdaderas claves del diagnóstico, así como las áreas decisivas de mejora potencial de los sistemas evaluados.]

Análisis de áreas causales

[Conclusiones referidas a sistemas y subsistemas]

Factores del contexto interno

[Conclusiones referidas a cultura organizativas, ajustes presupuestarios, o cualquier otro issue relevante.]

Factores del entorno

[Conclusiones referidas a la normativa, las políticas públicas, elecciones, economía del país, o cualquier otro issue relevante.]

Conclusiones principales del diagnóstico

[Resumen ejecutivo de las conclusiones].

IV. RECOMENDACIONES

(Extensión: 1 página máximo).
[Recomendaciones de reforma o modernización del sistema que se consideren convenientes en cada caso. La exploración de los subsistemas y los dispositivos de organización de la función de RRHH serán la base sobre la cual fundamentar las recomendaciones].

Propuestas de mejora

Comentarios adicionales

V. TABLA DE SÍNTESIS

[Incluye aquellos elementos informativos que resulten, a juicio del analista, imprescindibles, o al menos altamente convenientes para entender las conclusiones del informe. Comentarios telegráficos sobre claves de lectura del país en sus puntos críticos, y las puntuaciones de los indicadores cuantitativos].

Tabla de Síntesis

Categorías	Factores	Comentarios del Evaluador
ANTECEDENTES		
Análisis del contexto institucional	Análisis del marco legal	
Análisis funcional del servicio civil	Análisis organizativo de la función Recursos Humanos Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado	
ANÁLISIS POR SUBSISTEMAS		
	Planificación	
	Organización del trabajo	
	Gestión del empleo	
	Gestión del Rendimiento	
	Gestión de la Compensación	
	Gestión del Desarrollo	
	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	
	Contraste con otros análisis comparados	
ÍNDICES DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL		

ANEXOS A INCLUIR EN EL FORMATO ABREVIADO

1. Relación valorada de los **93 puntos críticos** (Anexo 6 del *Marco Analítico* debidamente cumplimentado y valorado).
2. **Ficha técnica:** datos básicos de la metodología utilizada para la obtención de la información.
 - Fecha de finalización del informe.
 - Consultores que han formado parte en la recopilación de información y redacción del documento.
 - Fuentes de obtención de la información*.

* Fuentes de obtención de la información:

- a) Documentales:
 - *Normas* de diferente carácter y naturaleza: leyes, reglamentos, directrices, acuerdos colectivos.
 - *Instrumentos de ordenación* de alcance general, tales como planes de dotaciones, presupuestos, plantillas de personal, escalas de retribuciones, catálogos o relaciones de puestos de trabajo.
 - *Muestras de instrumentos* utilizados, como bases de convoca-

torias de acceso o promoción, informes de evaluación del rendimiento, actas de negociación, sanciones disciplinarias.

- *Bases de datos*, como los de pirámides de edades, movilidad, formación, evolución vegetativa, absentismo, rotación.
- *Estudios* internos y externos sobre la materia: libros blancos, diagnósticos anteriores, encuestas de satisfacción.

b) Opiniones de informadores:

- *Dirigentes centrales*, políticos y ejecutivos, responsables del funcionamiento del sistema de SC.
- *Técnicos expertos* en las diferentes áreas de la GRH gubernamental.
- *Directivos de línea* de la Administración pública, gestores de diferente nivel en organizaciones de distinto tipo, en un elenco que abarque lo más posible de la diversidad de organismos, grados de autonomía y características sectoriales específicas del sistema público.

(El analista deberá cuidarse especialmente de conocer las opiniones de los gestores, tanto en las áreas más intensivas en personal, como sanidad y educación, como en las de mayor especificidad sectorial: justicia, policía...)

- *Expertos externos*, procedentes del mundo académico, profesional o de otros ámbitos, conocedores del SC y con opiniones solventes sobre el mismo.
- *Miembros de sindicatos, asociaciones o gremios* de empleados, en especial para el análisis de las relaciones laborales.

Instrumentos para la obtención de estas opiniones:

- *Entrevistas*, abiertas o semiestructuradas, individuales o de grupo, como vehículo más frecuente para la obtención de opiniones y la prospección de otras fuentes.
- *Paneles de expertos*, reunidos para la puesta en común de información cualitativa y armonización de opiniones sobre temas que revistan un cierto grado de complejidad o controversia.
- *Técnicas diagnósticas*, como el “brain storming”, la técnica de grupo nominal u otras, focalizadas sobre el análisis de materias específicas.
- *Cuestionarios y encuestas* distribuidos a muestras significativas de informadores relevantes sobre ciertos temas.

ANEXO 6

Lista General de Comprobación de Puntos Críticos

Subsistemas	Puntos Críticos	Índices o		Valoración					
		Sub-índices	Pond.	0	1	2	3	4	5
Planificación	1. Existe un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Planificación de Recursos Humanos (PRH).	CES CP	B B						
	2. Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es ordinariamente alto.	CES	A						
	3. Los mecanismos de seguimiento de la PRH hacen posible una adaptación flexible de las prácticas de personal a los cambios estratégicos de la organización.	CES FL	B B						
	4. Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.	CP	A						
	5. Las políticas e instrumentos de PRH que se utilizan permiten, en general, la optimización de los efectivos, la correcta distribución de los recursos, y un reparto adecuado de la carga de trabajo entre las unidades.	E	B						
	6. No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.	E	A						
	7. El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.	E	A						
	8. Las operaciones de redistribución de efectivos se llevan a cabo siempre que es necesario.	E	C						
	9. La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.	COM	B						
	10. Los directivos de línea conocen las previsiones de la PRH, y participan en su elaboración y seguimiento.	CD	C						
	11. Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.	CES	A						

Lista General de Comprobación de Puntos Críticos (continuación)

Subsistemas	Puntos Críticos	Índices o Sub-índices	Pond.	Valoración					
				0	1	2	3	4	5
Organización del trabajo	12. Existe un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Organización del Trabajo, tal como han sido descritos.	CP	B						
	13. El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.	FL	A						
	14. La descripción de los puestos está realizada con precisión, de tal manera que la estructura de responsabilidades está clara. Cada empleado sabe de qué responde y por qué será valorada su contribución.	CP	C						
	15. La precisión en la descripción de las tareas no vuelve ésta tan exhaustiva que dificulte la adaptación a circunstancias cambiantes o no previstas.	FL	B						
	16. El diseño de puestos tiende a enriquecer o ampliar éstos horizontal y verticalmente en lo posible para producir ganancias de calidad del trabajo y motivación de las personas, sin pérdidas graves de productividad o coordinación (v. voz "especialización" en glosario).	FL EI	C C						
	17. La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.	CP	C						
	18. Los perfiles de idoneidad de los ocupantes de los puestos van más allá de los requisitos de titulación o especialización técnica y de los méritos formales, e identifican otras competencias (v. glosario).	COM	C						
	19. Los perfiles de competencias son definidos previos los oportunos estudios técnicos a cargo de expertos.	COM	C						
	20. Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.	COM	B						
	21. Existe, en general, una coherencia razonable entre las exigencias de las tareas y los elementos que configuran el perfil de los puestos.	COM	B						

Lista General de Comprobación de Puntos Críticos (continuación)

Subsistemas	Puntos Críticos	Índices o Sub-índices	Pond.	Valoración					
				0	1	2	3	4	5
Gestión del empleo	22. El diseño de los puestos y la definición de los perfiles son periódicamente revisados para adaptarlos a la evolución de las tareas y sus nuevas exigencias.	FL	C						
	23. Los directivos de línea tienen una participación destacada en el diseño de los puestos y perfiles, en la parte que les afecta.	CD	C						
	24. El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Éstos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.	M COM	A A						
	25. Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.	M	A						
	26. Existe un número limitado y razonable de puestos cubiertos por personal designado con arreglo a criterios y mecanismos de tipo político.	M	A						
	27. Existen y se aplican mecanismos para garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación, orientadas a la superación de las desventajas de sexo, etnia, cultura u origen, en los procedimientos de acceso y de progresión en el empleo público.	M CI	A A						
	28. Los medios utilizados para la búsqueda, comunicación y atracción producen habitualmente un número adecuado de candidaturas solventes a los puestos que deben ser cubiertos.	COM	B						
	29. La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias (v. glosario) de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.	COM	A						
	30. Los instrumentos de selección utilizados son, en general, adecuados a los perfiles previamente definidos, y su diseño responde a criterios, técnicamente validados, de eficacia en la identificación de la idoneidad profesional.	M COM	B A						
	31. Los órganos de selección están diseñados con criterios de profesionalidad y experiencia técnica, y actúan con independencia en el ejercicio de sus funciones.	M COM	A A						

Lista General de Comprobación de Puntos Críticos (continuación)

Subsistemas	Puntos Críticos	Índices o Sub-índices	Pond.	Valoración					
				0	1	2	3	4	5
Gestión del rendimiento	32. Las decisiones de incorporación se adoptan obedeciendo a criterios de mérito y capacidad profesional técnicamente comprobados.	M COM	A A						
	33. Existen, y se aplican, procedimientos adecuados para recibir a los empleados, facilitarles su entrada en la organización, en su caso, y sus primeros pasos en el puesto y su entorno, y transmitirles principios y pautas de conducta que deben conocer en el momento de incorporarse.	CI	C						
	34. Existen, y se aplican, procedimientos adecuados (períodos de prueba o similares) para asegurarse del acierto en la incorporación y poder adoptar medidas correctoras, en su caso.	COM	C						
	35. Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.	FL	A						
	36. Los índices de absentismo son, en general, satisfactorios.	E	B						
	37. Los procedimientos disciplinarios efectivamente aplicados permiten corregir con eficacia, agilidad y ejemplaridad las conductas inadecuadas de los empleados.	EI	C						
	38. No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.	M	B						
	39. Existe la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, objetivamente acreditados.	EI FL	B B						
	40. Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	FL	B						
	41. No existen segmentos o sectores de puestos en los que se detecte una excesiva rotación (abandono frecuente del empleo).	E	B						
	42. La dirección define ordinariamente pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.	CES EI	C A						

Lista General de Comprobación de Puntos Críticos (continuación)

Subsistemas	Puntos Críticos	Índices o Sub-índices	Pond.	Valoración					
				0	1	2	3	4	5
Gestión de la compensación	43. Los objetivos de rendimiento se fijan en el marco de planes de mejora resultantes de la evaluación del rendimiento del ciclo de gestión anterior.	EI	C						
	44. Los objetivos de rendimiento se comunican a los empleados en forma que facilita el logro de su implicación y compromiso.	EI CI	B C						
	45. A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.	CD EI	C C						
	46. El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado.	EI	A						
	47. Los criterios de evaluación y las prácticas de aplicación de los mismos permiten distinguir eficazmente las diferencias de rendimiento que se dan entre las personas.	CP EI	C B						
	48. Los criterios de evaluación del rendimiento son percibidos como fiables y objetivos por las personas que participan en su aplicación.	CI	B						
	49. Los directivos de línea, responsables de las unidades de trabajo en los diferentes niveles jerárquicos, asumen un papel protagonista en la gestión del rendimiento de los empleados a su cargo.	CD	B						
	50. La estructura salarial y las políticas de retribución responden a un conjunto de prioridades y objetivos, vinculados a la estrategia organizativa, y no a meras prácticas inerciales o de respuesta reactiva a reivindicaciones y conflictos laborales.	CES	B						
	51. Las personas tienen, en general, la percepción de que reciben de la organización compensaciones de todo tipo, acordes con su contribución.	CI EI	B C						
	52. Las personas perciben que las compensaciones percibidas por los demás empleados son equitativas, comparadas con las que reciben ellos mismos.	CI	B						
	53. La clasificación de los puestos por niveles retributivos facilita una progresión flexible y vinculada al rendimiento y el aprendizaje.	FL	B						

Lista General de Comprobación de Puntos Críticos (continuación)

Subsistemas	Puntos Críticos	Índices o Sub-índices	Pond.	Valoración					
				0	1	2	3	4	5
	54. La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.	COM	A A						
	55. El abanico salarial es razonable. Las diferencias verticales de retribución son adecuadas a la naturaleza de los puestos.	EI	B B						
	56. Existe un equilibrio adecuado entre las retribuciones que se aplican a similares niveles de puestos en los diferentes sectores y ámbitos del servicio público.	CP E	B C						
	57. Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.	E	A						
	58. Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.	EI	A						
	59. Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.	CP	A						
	60. No son constatables, en las decisiones salariales, prácticas de arbitrariedad, búsqueda de rentas o clientelismo político.	M	B						
	61. Los sistemas de información sobre el personal contienen toda la información actualizada sobre retribuciones, necesaria para la correcta gestión del sistema salarial.	CP	A						
	62. Los beneficios extrasalariales que se aplican son eficaces, evaluados en términos de coste/beneficio.	E	C						
	63. El régimen de pensiones de los empleados públicos es adecuado para sus fines de previsión social, goza de solidez financiera, no crea privilegios exorbitantes respecto de otros grupos sociales y no supone una carga excesiva sobre la economía.	E	A						
	64. Existen en la organización políticas e instrumentos útiles de reconocimiento no monetario de los logros de las personas.	EI	C						

Lista General de Comprobación de Puntos Críticos (continuación)

Subsistemas	Puntos Críticos	Índices o Sub-índices	Pond.	Valoración					
				0	1	2	3	4	5
Gestión del desarrollo	65. Las personas ven, en general, satisfechas en la organización sus expectativas razonables de promoción.	CI	B						
	66. Existen planes de carrera y sucesión que armonizan las expectativas individuales con las necesidades previsibles de la organización.	CP	C						
	67. Los criterios y mecanismos de promoción vinculan ésta al rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.	EI	A						
	68. No son constatables, en las prácticas de promoción, elementos de arbitrariedad o clientelismo político.	M	B						
	69. La organización gestiona flexiblemente el progreso de las personas, sin un exceso de barreras o limitaciones formales.	FL	B						
	70. Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.	FL	C						
	71. Las personas reciben de la organización la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento y para apoyar su crecimiento profesional.	COM	B						
	72. La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	COM	C						
	73. La formación apoya de manera efectiva los procesos de innovación y cambio cultural.	FL	C						
	74. La formación se basa en diagnósticos fiables de necesidades.	CP	C						
	75. La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	CES E	C C						
	76. La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción producida a los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	CP E	C C						

Lista General de Comprobación de Puntos Críticos (continuación)

Subsistemas	Puntos Críticos	Índices o Sub-índices	Pond.	Valoración					
				0	1	2	3	4	5
Gestión de las relaciones humanas y sociales	77. La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	CI	C						
	78. Las evaluaciones de clima son tenidas en cuenta para la revisión y mejora de las políticas y prácticas de GRH.	CI	C						
	79. La organización dispone de mecanismos, cuya utilización es frecuente, para conocer las iniciativas, peticiones, sugerencias, informaciones y opiniones procedentes de los empleados.	CI	C						
	80. En general, las decisiones de la dirección, en sus diferentes niveles, así como las informaciones relevantes de todo tipo, generadas en instancias superiores, circulan por la organización con fluidez y llegan con precisión a todos los afectados.	CP	C						
	81. La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.	CI	C						
	82. En las relaciones laborales, cada parte representa, sin exceder, el papel que le es propio, y cuyo ejercicio es recíprocamente reconocido y aceptado.	CP CI	B A						
	83. Existe, en general, un equilibrio razonable entre las posiciones de poder de la dirección y los empleados. Las transacciones entre las partes reflejan normalmente dicho equilibrio.	CI	A						
	84. Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.	CI	A						
	85. Las relaciones laborales intermediadas —las que son protagonizadas por instancias de carácter representativo— no excluyen las relaciones directas o personalizadas de la dirección con los empleados, cuando es conveniente mantenerlas.	CI	C						
	86. El grado de conflictividad laboral no es excesivo, ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados.	CI	A						
87. Existen mecanismos eficaces para la gestión y resolución pactada de los conflictos.	CI	B							

Lista General de Comprobación de Puntos Críticos (continuación)

Subsistemas	Puntos Críticos	Índices o Sub-índices	Pond.	Valoración					
				0	1	2	3	4	5
Organización de la función Recursos Humanos	88. Las prácticas de salud laboral son satisfactorias.	CI	C						
	89. Las atenciones y beneficios sociales a los empleados son adecuadas, no exceden de las que son propias del entorno en que opera la organización, y son apreciadas por sus destinatarios.	E	C						
		CI	C						
	90. Los directivos disponen, en general, del margen de autonomía necesario para desempeñar adecuadamente el papel de gestores de los recursos humanos adscritos a sus unidades.	CD	B						
	91. Los directivos reciben la capacitación suficiente para el desempeño de las funciones indicadas en el punto anterior.	CD	C						
	92. Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.	CD	A						
	93. Los servicios centrales responsables del sistema de SC son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	CD	A						

BIBLIOGRAFÍA

- Becke, H., Perry, J. y Toonen, T. (eds.) (1996): *Civil service systems in comparative perspective*. Bloomington. Indiana University Press.
- Boyatzis, R. (1982): *The Competent Manager*. John Wiley & Sons.
- Butler, R. (1993): “The evolution of the Civil Service: a progress report”, en *Public Administration*, vol. 71, pp. 395-406.
- Cabinet Office (1993): *Career Management and Succession Planning Study*. Londres. HMSO.
- Cabinet Office (1996): *Development and Training for Civil Servants: a Framework for Action*. Londres. HMSO.
- Cranfield Network for European Resource Management (1996). *Working time and contract flexibility in the EU. Report prepared for the European Commission, D.G.V. Centre for the European HRM*. Cranfield School of Management.
- Dolan, S., Schuler, y R., Valle, R. (1999): *La gestión de los Recursos Humanos*. Madrid, Mc Graw Hill.
- Farnham, D. y Horton, S. (2000): “The Flexibility Debate”, en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- Férez, M. (1995): “El sistema de mérito en el empleo público: principales singularidades y analogías respecto del empleo en el sector privado”, en *Documentación Administrativa* n° 241-242. Madrid. INAP.
- Ingraham, P.w., Thompson, J.R. y Eisenberg, E.F. (1995): “Political Management Strategies and Political/Career Relationships: Where are we now in the Federal Government”, en *Public Administration Review*, n° 55, pp. 263-272.
- Institute of Personnel and Development (1994): *Flexibilities at Work in Europe*. London. IPD.
- Laegreid, P. (2000): “Top civil servants under contract”, en *Public Administration*, Vol. 78, N° 4.
- Lawrence, P.R. y Lorsch, J.W. (1973): *Organización y Ambiente*. Barcelona. Labor.
- Litwin, G. y Stringer, R. (1968): *Motivation and Organizational Climate*. Boston. Graduate School of Business Administration. Harvard University.
- Longo, F. (1995): “Reforma del empleo público: tótem y tabú”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n° 2. Madrid. INAP.
- Longo, F. (1999): “Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo”, en C. Losada (ed.) *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Longo, F. (2001a): “Modernizar la Gestión Pública de las Personas: los desafíos de la flexibilidad”, en *Reforma y Democracia* n° 19. Caracas. CLAD.
- Longo, F. (2001b): *La Reforma del Servicio Civil en las Democracias Avanzadas: Mérito con Flexibilidad*. Documento de trabajo, pendiente de publicación. Washington. BID.
- Longo, F. y Echebarría, K. (2001): “La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno. Experiencias Latinoamericanas”, en *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y Desafíos*. Caracas, CLAD.
- Mabey, C., Salaman, G., Y Storey, J. (1999): *Human Resource Management. A Strategic Introduction*. Oxford. Blackwell Publishers.
- MAP (1997): *Modelos de Función Pública Comparada*. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Mintzberg, H. (1984): *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona, Ariel.
- Mitrani, A., Dalziel, M. Y Suárez de Puga, I. (1992): *Las Competencias, clave para una gestión integrada de los recursos humanos*. Bilbao. Deusto.
- OCDE (1999a): *Evolution de la Gestion des Ressources Humaines dans les Administrations Publiques*. Paris. OECD.
- OCDE (1999b): *Structure of the Civil Service Employment in seven OECD countries*. Paris. OECD.
- OCDE (1999c): *The state of the Higher Civil Service after reform: Britain, Canada and the United States*. Paris. OECD.

- OCDE (2000b): *Summary record of the expert meeting on Human Resources Management*, 25-26 January 2000. Paris. OECD.
- OCDE (2000c): *Developing Public Service Leaders for the Future. Background paper by the Secretariat. HRM Working Party Meeting*. Paris OECD.
- OCDE (2000d): *Comment trouver du personnel. Le cas de la fonction publique néerlandaise*. Paris. OECD.
- Palomar, A. (1997): *Planificación de los recursos humanos en el ámbito público*. Madrid. McGraw-Hill
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2000): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- Rebora, G. (1994): “La modernizzazione del sistema di gestione pubblica. Sviluppo delle risorse umane e privatizzazione del pubblico impiego”. *Azienda Pubblica* n° 2, agosto.
- Richards, S. (1995): “La flexibilidad en la gestión de personal. algunas comparaciones entre el sector público y el sector privado”, en OECD, *Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración pública*. Madrid. INAP.
- Ridley, F.F. (2000): “Public Service Flexibility in Comparative Perspective”, en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- Röber, Manfred y Löffler, Elke (2000): “Germany: the Limitations of Flexibility Reforms”, en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- Schein, E. (1982): *Psicología de la Organización*. México. Prentice Hall.
- Schein, E. (1999): *The Corporate Culture Survival Guide*. San Francisco. Jossey-Bass Publishers.
- U.S. National Performance Review (1993): *Reinventing Human Resource Management*. New York. Plume.
- Van Der Krogt, T., Beersen, E. y Kemper, A. (2000): “The Netherlands: Towards Personnel Flexibilities”, en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- Villoria, M. y del Pino, E. (1997): *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid. Tecnos.
- Virtanen, T. (2000): “Flexibility, Commitment and Performance”, en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- Weinert, A.B. (1985): *Manual de Psicología de la Organización. La conducta humana en las organizaciones*. Barcelona. Herder.
- White, G. (1998): “The Remunerations of Public Servants: Fair Pay or New Pay?”, en Crby, S. y White, G. (eds.) *Employee Relations in the Public Services*. Londres. Routledge.
- World Bank (2000): *Administrative and Civil Service Reform*. Washington D.C. The World Bank Group.

PARTE II

**DIAGNÓSTICOS
INSTITUCIONALES
POR PAÍS**

Síntesis del diagnóstico

Caso Argentina ¹

I. RESUMEN EJECUTIVO

Principales conclusiones

En Argentina existe una gran dispersión en los regímenes de empleo en la APN, estando comprendidos cerca del 40% dentro de la Ley Marco y la Ley de negociaciones colectivas del sector público, que representan las dos normas básicas que buscan dar consistencia al sistema. El SINAPA, creado en 1991, representa el intento más reciente de lograr un escalafón general basado en criterios meritocráticos y con visión global de la gestión de recursos humanos en el Estado. Sin embargo, este marco normativo, que cubre solo una cuarta parte de la población, se ha debilitado en los últimos años encontrándose en la práctica estancado.

Los índices mejor valorados alcanzan cerca del 55% de la escala, y son el de Capacidad Integradora, debido a la madurez del subsistema de relaciones laborales, y el de Mérito, por los desarrollados procedimientos de la gestión del empleo y del desarrollo, aunque con menor grado de implementación efectiva en los últimos años. Alrededor del 50% de la escala se ubican los índices de Eficiencia y Capacidad Funcional. El primero refleja el esfuerzo de contención del gasto que compensa los bajos puntajes del subsistema de remuneraciones. El segundo combina mejores puntuaciones para la competencia y

flexibilidad del sistema, que compensan la baja eficacia incentivadora del mismo. El índice con menor puntuación es el de Consistencia Estructural, reflejando la falta de orientación estratégica de las decisiones de recursos humanos y la baja articulación entre los subsistemas que lo constituyen.

Contexto institucional

Hacia fines del año 2001, aunque como resultado de un proceso cuyos antecedentes se remontan casi al inicio del Plan de Convertibilidad, Argentina se vio enfrentada al impacto de una crisis terminal de descomunales consecuencias sobre el bienestar del conjunto de la ciudadanía. La abrupta caída en los niveles de producción y consumo, acompañados por un franco retroceso en las variables sociales, sirvieron de catalizador para que la sociedad hiciera un fuerte replanteo de su pasado, dando sus primeros pasos en la definición de un nuevo modelo de desarrollo. A nivel institucional la recomposición se inició a partir del resultado de una elección atípica (por la fragmentación de los partidos tradicionales y la dispersión del voto entre cinco candidatos), que derivó en el ascenso hasta la primera ma-

¹ Autores: Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic.

gistratura del actual presidente Néstor Kirchner. En el plano económico en el primer trimestre de 2004 continuó el proceso de recuperación que comenzara a observarse en el segundo trimestre de 2002 (MECON, 2004). Este proceso ha estado caracterizado por una fuerte recuperación del nivel de actividad acompañada por una evolución favorable del conjunto de los indicadores macroeconómicos a la par que el país sigue manteniendo una situación delicada en el plano social, con altos porcentajes de la población por debajo de la línea de pobreza (CIF, 2004).

Antecedentes

Desde 1957 la Constitución Nacional ampara el derecho a la estabilidad laboral de los empleados públicos, a través del artículo 14 bis. Hasta mediados de los '80 toda la normativa referida al empleo público surgía unilateralmente por decisión del Estado como empleador. No se consideraba la posibilidad de negociación colectiva en el sector público, y la relación de empleo público estaba regida por la Ley No 22.140 del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, del año 1980, y su Decreto reglamentario 1797/80. El escalafón vigente para la mayor parte del personal civil de la Administración Pública Nacional era el Decreto 1428, del año 1973. Durante los años '80 se crean numerosos escalafones especiales, que además incluyen aspectos estatutarios específicos, creando una enorme diversidad de situaciones. Con el regreso a la democracia que comenzó con la presidencia de Alfonsín (1983-1989), la reforma administrativa pasó a centrarse en la calificación del personal y el mejoramiento de la carrera administrativa, por lo que emergió como objetivo la formación de un funcionariado profesionalizado destinado a ocupar los puestos clave del aparato administrativo.

Esta estrategia cambia en los '90, cuando surge la iniciativa de crear una carrera de servicio civil unificada para la APN, en el marco del proceso de reforma del Estado. Se crea entonces el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA) por el Decreto 993/91, manteniendo

como ley marco de referencia el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública. Se reemplaza de esta manera el Decreto 1428/73 que había regido durante casi veinte años, representando un intento por unificar la carrera para la gran diversidad de escalafones que se habían generado en la década anterior. En el nuevo sistema de carrera se incluyó al personal civil de los ministerios y diversos organismos descentralizados.

En paralelo con este proceso, fue madurando el sistema de relaciones laborales del sector público. En 1992 se sanciona la Ley No 24.185 de Negociación Colectiva en el Sector Público. En 1998 se firma el primer Convenio Colectivo del Sector Público, aprobado por Decreto 66/99, que alcanza a diversos organismos y ordenamientos escalafonarios, incluyendo el SINAPA. Su vigencia efectiva comenzó el 1 de enero de 1999, por dos años, por lo que venció a fin del año 2000. Sin embargo, al regir el principio de ultractividad permanece vigente hasta que no sea reemplazado por otro convenio. El Régimen Jurídico Básico fue reemplazado finalmente en 1999 por Ley No 25.164, Marco de Regulación del Empleo Público. La reglamentación definitiva de la Ley Marco de Empleo Público, Decreto 1421/02 se publicó mientras se elaboraba el diagnóstico anterior, en agosto 2002. El decreto deroga el ordenamiento anterior, pero solo puede hacerlo en el ámbito de aplicación de la ley que está reglamentando, con lo cual aquellos organismos que no se rigen por la Ley Marco siguen teniendo como norma de referencia el Régimen Jurídico Básico. Algunos aspectos reglamentados en el decreto (por ejemplo el régimen de licencias) entran en conflicto con cuestiones que están incluidas en el Convenio Colectivo, y no deberían determinarse unilateralmente si son materia convencional.

Como se puede ver, el empleo público nacional fue objeto de numerosos cambios en las normas en los últimos años. Pese a los esfuerzos por consolidar la normativa del empleo público, sigue habiendo una gran dispersión en los regímenes de empleo en la APN, aunque en sus contenidos centrales son bastante similares.

Cambios desde la fecha del diagnóstico (septiembre 2002)

En los últimos años y pese al cambio de gobierno sucedido en mayo de 2003, no se han generado cambios significativos en lo relativo al Servicio Civil, estando este tema ausente de la agenda política. El SINAPA, se ha ido degradando paulatinamente, perdiendo legitimidad. Entre los aspectos más significativos figura el uso permanente de designaciones transitorias de carácter político de cargos que deben ser cubiertos por concurso y que corresponden a funciones ejecutivas del sistema. En lo relativo a los otros subsistemas, no se han observado modificaciones, siendo solo el ajuste salarial (Dto. 682/04) el único hecho destacado de los últimos años, y que responde más a una situación general de la economía luego de la caída de la convertibilidad, que a una política vinculada a la gestión de las remuneraciones en el sector público.

Análisis de los Subsistemas² Planificación de Recursos Humanos

Existencia e integridad del sistema (1)

La planificación se realiza a través de la gestión presupuestaria anual quedando ligada a las necesidades fiscales y sus respectivos ajustes. Cada jurisdicción define objetivos, gastos recursos, programas y actividades, y establece metas trimestrales. Para cada programa y actividad se establecen los recursos humanos que se afectarán (Ley 24.156/92). Así, el proceso de planificación de recursos humanos no se encuentra enmarcado bajo un área específica ni bajo un proceso central unificado. Las decisiones de planificación responden al criterio de las autoridades políticas de las agencias a través del presupuesto del área, el uso discrecional de las unidades retributivas, el sistema de contrataciones locales o los contratos con organismos internacionales. Estas acciones permiten cierta adecuación a cambios en el entorno, aunque no resultan de estudios técnicos que determinen su necesidad.

Coherencia estratégica (2-3)

La flexibilidad y adaptación a cambios estratégicos de la organización se limita a las posibilidades del proceso presupuestario, siendo escasos los mecanismos de coordinación entre áreas para concertar reasignaciones de fondos y de personal. Los intentos generados en relación con la vinculación entre previsiones de personal y estrategia organizacional no han mostrado resultados significativos, tal como fue el caso del Plan de Modernización del Estado iniciado en el gobierno de De la Rúa (Dec.103/01). No hay proceso de planificación de adscripciones, aún a pesar de que en los últimos años se ha tratado de ordenar el mecanismo de movilidad de personal. El congelamiento de vacantes y la imposibilidad de creación de nuevos cargos también generan restricciones. Los mecanismos de contratación y las pasantías laborales ofrecen mayor flexibilidad aunque tienen un límite relacionado con los recursos presupuestarios de cada organismo.

Información de base (4)

Coexisten varios sistemas que proveen información sobre los recursos humanos de la APN, además de los sistemas de información de cada jurisdicción, si bien ninguno integra todo el espectro de información posible sobre los recursos humanos de la APN. Las bases de información permiten parcialmente su utilización periódica a efectos de la gestión de los recursos humanos. Los proyectos vinculados a la instrumentación del régimen de administración integral del legajo único personal y la creación del “Sistema de Información para la Gestión de los Recursos Humanos” y del “Registro Central del Personal” están en proceso de implementación. No hay información sistematizada sobre excedentes o déficits de per-

² El contenido de esta sección es una síntesis del trabajo de diagnóstico del servicio civil argentino realizado en el año 2002 por el mismo equipo, citado en la bibliografía como ITZ 2002. Se remite a dicho documento para una descripción más exhaustiva de cada uno de los subsistemas. Solo se incluyen las referencias correspondientes a la actualización de la información.

sonal. El nivel de tecnificación de las plantillas muestra que más del 36% del personal cuenta con título universitario y terciario (ITZ, 2002).

Administración (5–9)

Las provisiones de recursos humanos se realizan trimestralmente, de manera operativa y vinculada a la ejecución del gasto. Los cambios significativos en la estrategia y el entorno se resuelven a través de la creación de nuevas áreas, lo que deriva en superposición de funciones. La existencia de proyectos con organismos internacionales (PNUD, BID, BM) ha servido en algunas ocasiones para atender a estos cambios, por ofrecer mayor flexibilidad para la contratación. El costo de las plantillas públicas en relación al PBI (2%) es bajo en relación con el promedio para la región (Carlson y Payne, 2003). Los directivos de línea suelen conocer las provisiones de la planificación de recursos humanos, al menos para los aspectos vinculados a su área.

Organización del Trabajo

Existencia e integridad del sistema (12)

El SINAPA no tiene un sistema de definición y clasificación de puestos, aunque en relación a lo previamente existente en el ámbito de la Administración Pública ha significado un avance. En ese sentido, se ha tipificado cierto número de puestos como categorías de trabajo genéricas, que son amplias y basadas en funciones y responsabilidades. La instancia de definición de la estructura es uno de los espacios concretos de definición de los puestos de trabajo existentes. No se detecta el uso de instrumentos técnicos aplicados en forma homogénea que establezcan criterios de valoración, y en muchos casos las modificaciones de las estructuras parecen obedecer más a decisiones políticas que a cuestiones técnicas.

Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos (13–17)

Salvo en los casos de algunos organismos técnicos, como el INTA, INTI y Banco Central, no hay descriptivos de puestos sistematizados, sino

que en cada proceso de selección se especifica en detalle el puesto y el perfil. A efectos de asesorar a los distintos organismos a nivel central se han elaborado guías relativas a la competencias laborales en la Administración Pública (SGP, 2003). A partir de un estudio funcional de los títulos de los 28.000 puestos del SINAPA se elaboró un Nomenclador de Puestos, especialmente para áreas administrativas y de Recursos Humanos, aunque no se ha generalizado su utilización para la definición de perfiles. La información sobre el puesto se obtiene de las estructuras organizativas, encontrándose una aplicación parcial de criterios de gestión al diseño de puestos. Este aspecto por otra parte permite suponer adaptabilidad a los cambios en el entorno. No existe una política sistemática orientada al enriquecimiento del puesto de trabajo, salvo algunas experiencias piloto³. En cuanto a la jerarquización de los puestos mediante su incorporación como cargos con funciones ejecutivas, no hay un patrón claro de racionalidad sino que está influido por criterios políticos.

Calidad en la definición de perfiles (18–21)

La Resolución SFP 481/94 especifica los aspectos centrales en la definición de perfiles y estos aspectos normativos tienden a respetarse. Pero el perfil se usa solo en el momento de la selección y en un cargo no ejecutivo las tareas y el objetivo original del puesto pueden cambiar. Los perfiles incluyen aspectos referidos a competencias, y no solo a titulación o experiencia previa. No se realizan estudios técnicos previos para definir los perfiles. Al no haber una sistematización formal de los criterios utilizados, surgen cuestionamientos sobre la precisión en el diseño de los perfiles (ITZ, 2002).

Administración (22–23)

La revisión de los perfiles o su adaptación a la evolución de las tareas están asociadas a los cam-

³ Es el caso de la experiencia implementada en la Unidad Presidente, entre 1997 y 1998.

bios de estructuras. La ausencia de descriptivos de puestos hace que las adaptaciones se produzcan naturalmente y ad hoc, sin necesidad de registrarlas o establecerlas con anticipación. En general, los directivos de línea participan en la elaboración de los perfiles y son ellos quienes reasignan o redefinen tareas de acuerdo a las necesidades del entorno.

Gestión del Empleo

Igualdad y mérito en el acceso (24–27)

La mayor parte de los escalafones permiten el acceso sin restricciones a la organización, con la excepción del sistema cerrado en el caso del SINAPA, que limita el reclutamiento a los candidatos que surjan de la misma organización. Tanto en los cargos simples como en los de funciones ejecutivas el proceso está a cargo de un Comité de Selección. La diferencia es que en el caso de las funciones simples el órgano de selección está conformado por las autoridades que realizan la convocatoria. Por el contrario en el caso de las funciones ejecutivas, los órganos de selección presentan cierto margen de discrecionalidad, considerando que es la autoridad convocante quien propone a los miembros del comité. Hay normas que establecen pautas dirigidas a limitar la arbitrariedad y la politización, pero existen brechas entre la norma y su práctica cotidiana. Desde el año 2000 se han difundido los decretos de excepción como práctica frecuente y sistemática por los cuales se designan políticamente funcionarios en cargos de nivel ejecutivo que el marco normativo prevé sean concursados⁴. Durante 2004, se han registrado algunos casos aislados de coberturas de cargos con funciones ejecutivas a través de concursos, como son los casos de organismos técnicos como INTA e INTI, y también en el Ministerio de Justicia. No se registran problemas de discriminación por etnia o religión. En cuanto a la cuestión de género, el SINAPA establece para la selección de cargos simples la representación de un veedor por el Consejo Nacional de la Mujer, y para los órganos de funciones ejecutivas, su integración con al menos una mujer. El im-

pacto de dicha medida ha sido elocuente, ya que el porcentaje de mujeres en cargos de dirección en la administración pública aumentó de 5% en 1993 a 28.6 % en 1997 (Tomei, 2003). Existen además normas para incentivar la contratación de personal discapacitado, aunque no hay mecanismos de control de su cumplimiento.

Calidad del reclutamiento (28)

La normativa establece como obligatorio la publicación de las convocatorias, y desde 1998 éstas se difunden en la página web de la SGP. Tomando otros escalafones, se observa que no todos los cuerpos normativos establecen especificaciones en este aspecto. En general, y en la medida en que sea establecido en la normativa específica del escalafón, las áreas encargadas de instrumentar los procesos de selección respetan estas pautas.

Calidad de la selección (29–32)

La instancia evaluadora está formada por un conjunto de personas idóneas, determinadas por la normativa y suele denominarse órgano de selección. La mayoría de los procesos de selección, tanto en SINAPA como en otros escalafones, prevén la existencia de instancias técnicas de selección siendo su aplicación variada y de acuerdo al organismo. Generalmente los instrumentos de selección utilizados son el análisis de antecedentes y las entrevistas personales, no estando instalada la utilización de pruebas técnicas y tests psicotécnicos. Como excepción, encontramos los casos de los Cuerpos Profesionales, cuyos procesos de selección combinan distintos tipos de técnicas a efectos de asegurar una mejor calidad del proceso, como es el caso del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, el Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación o la Carrera del Economista de Gobierno.

⁴ Ver designaciones transitorias a través de Dec. 353/03 (JGM, Secretaría de Coordinación Presupuestaria), y Dec. 1218/03 (Presidencia, Secretaría Legal y Técnica).

Calidad de la recepción (33–34)

No se prevé una instancia de recepción de los nuevos empleados de manera formal. De acuerdo a la normativa el “período de prueba” es de un año, luego del cual el agente adquiere la estabilidad. En la práctica no se aplican procedimientos que aseguren el acierto en la incorporación y la adopción de medidas correctoras.

Movilidad (35)

El Jefe de Gabinete de Ministros, tiene la competencia para regular los principios y alcances de la movilidad que se disponga como consecuencia de sistemas de rotación de funciones y el marco normativo considera diversas situaciones tales como Comisión de Servicio, Traslado, Transferencia y Adscripción. Más allá del marco normativo, una vez lograda la estabilidad, la inamovilidad de los servidores públicos tiende a ser amplia. Los mecanismos formales de movilidad funcional no responden ni están enmarcados en políticas de recursos humanos destinadas a responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos. En general los cambios responden al interés particular del agente y pueden estar asociados a cambios políticos en las áreas o a problemas de desempeño no explícitos.

Ausentismo (36)

No se registran políticas homogéneas ni procedimientos similares en relación al control del ausentismo, encontrándose sistemas de control de acceso informatizados en algunas dependencias. Sin embargo no se conoce que la información derivada de esos sistemas sea utilizada para la gestión. Tampoco se cuenta con los índices de ausentismo del personal.

Disciplina (37)

La Ley Marco y su decreto reglamentario (Ley 25.164/99, Dto.1421/02), prevén medidas disciplinarias que pueden ser, por orden de gravedad: a) Apercibimiento, b) Suspensión de hasta treinta (30) días en un año, contados a partir de la primera suspensión, c) Cesantía, d) Exoneración. El medio central a través del cual se ins-

trumentan las sanciones es por la instrucción de sumarios, reportándose una baja utilización del mecanismo y una escasa aplicación de sanciones disciplinarias, debido a la cultura de la organización (ITZ, 2000). Los sumarios pueden estar por largos períodos a espera de resolución o “cajonados”, siendo la condición de “sumariado” la única sanción que recibe el agente.

Desvinculación (38–41)

A partir del regreso de la democracia no han sido frecuentes las decisiones de despido masivo de personal público por razones políticas. Sí se ha producido la reformulación de estructuras o la eliminación de unidades para reemplazar a su ocupante por otra persona de mayor confianza del funcionario político. Esto suele operar en las funciones ejecutivas. Una excepción es el decreto dictado en diciembre de 2001 por el Presidente Interino Camaño (Dto. 25/01) que estableció el cese en las funciones ejecutivas de los funcionarios que habían sido designados transitoriamente o a través de contratación temporaria en el gobierno de De la Rúa, lo cual generó que ciertas áreas quedaran desprovistas de conducción en su nivel operativo. En general, la reducción en las plantas de personal tiene su razón central en la reducción del gasto público, a través de los procesos de reforma o a través del establecimiento de programas de retiro voluntario. Menos frecuentes fueron los pases a situación de disponibilidad y los despidos derivados de la superposición de estructuras. Esto se resolvió mediante los mecanismos de movilidad horizontal previstos en las modificaciones establecidas por la Ley Marco. Si bien están previstas en la normativa, no se utiliza prácticamente nunca la destitución por razones de evaluaciones de desempeño negativas, actos de corrupción o incumplimiento de deberes de funcionario público.

Gestión del Rendimiento***Planificación y seguimiento del rendimiento (42–45)***

Desde 1992 se evalúa anualmente a los funcionarios comprendidos en el SINAPA (Dec. 993/91,

art. 44-54). El proceso de evaluación está a cargo de un Comité de Evaluación en cada jurisdicción. El sistema de evaluación de desempeño para cargos simples y el de funciones ejecutivas del SINAPA incluyen un incentivo de un sueldo anual para los mejor evaluados. Para ambos sistemas, las calificaciones BUENO, DESTACADO y MUY DESTACADO, consideradas con el cumplimiento de ciertos requisitos de capacitación habilitan las promociones en la carrera horizontal. Los principios básicos que refleja el sistema de evaluación del SINAPA son extendidos a otros escalafones a través del Convenio Colectivo de Trabajo (Dto. 66/99 arts. 20, 24 b, 43 y 45). Allí se establece la evaluación como requisito para obtener la estabilidad en el empleo establecida en la Constitución Nacional y contempla la evaluación insuficiente reiterada como causal de cesantía. Además, se indica que la evaluación será la base del avance en la carrera administrativa que establezca cada convenio sectorial, y también la condición para conservar el ejercicio de funciones críticas o de nivel gerencial obtenidas por procedimientos de selección. En la mayoría de los sistemas las evaluaciones son anuales. La relación entre la evaluación y la carrera es variada en el conjunto de sistemas analizados. En la mayoría, la calificación es importante para la promoción del personal en el régimen de carrera. En el caso del personal contratado, no se realiza evaluación. En general no existen mecanismos institucionalizados de comunicación con los empleados a partir de los cuales se transmita claramente a los empleados que se espera de su desempeño. Sin embargo, dada la baja movilidad laboral, la mayoría de los empleados dice tener una idea clara de las responsabilidades y tareas que implica su puesto (ITZ, 2002).

Evaluación de rendimiento (46-48)

Puede verse una tendencia a relacionar la evaluación con el progreso en la carrera, si bien el grado de instalación del proceso de evaluación de desempeño es todavía precario. En el ámbito del SINAPA está establecido el mecanismo formal

de evaluación anual, pero es muy difícil lograr que se diferencie el desempeño de los agentes. Los supervisores no utilizan los niveles bajos de la escala, y prácticamente el total de la población es evaluada como bueno, destacado o muy destacado. La dificultad para instalar las prácticas de evaluación puede verse en las sucesivas normas que modificaron el sistema de evaluación, como una forma de sostener su viabilidad frente a la resistencia de los actores involucrados. De acuerdo con la encuesta de opinión del SINAPA realizada en 1999 (ITZ, 2002), existe una disparidad de juicios con respecto a la evaluación de desempeño e interferencias de prácticas informales. Debido a la necesidad de contar con cierto número de evaluaciones positivas para avanzar en la carrera, suele utilizarse un sistema rotativo en el cual se asigna el puntaje máximo a una muestra de los empleados buenos de un área un año, y a otros al siguiente año.

Administración (49)

La administración del sistema es compleja, e incluye a diferentes actores, tanto en las jurisdicciones como en las áreas de administración central del sistema. La evaluación de desempeño en la mayoría de las áreas se limita al acto formal de completar los instrumentos obligatorios de evaluación para la promoción de los empleados, sin un concepto de gestión del rendimiento. En la mayoría de los sistemas se establece más de una instancia de evaluación, para controlar posibles arbitrariedades en la calificación.

Gestión de la Compensación

Existencia de estrategia salarial (50)

El SINAPA significa un avance sobre las normas anteriores en términos de estrategia salarial, ya que establece el pago en relación a las exigencias de alguna función determinada y a la excelencia del desempeño, a través de la carrera horizontal y elimina el adicional por antigüedad como criterio de diferencias salariales. Establece además un abanico salarial amplio, y para garantizar su mantenimiento se indica la cantidad de unidades

retributivas de cada nivel y grado. A pesar de las mejoras en el sistema, hay algunos adicionales que siguen quedando sujetos al poder de negociación y a la posibilidad de financiamiento de cada jurisdicción. Una situación similar se da con el establecimiento de cargos con funciones ejecutivas, que presenta una distribución que parece más asociada al peso político que a la estricta aplicación de un criterio técnico de identificación de funciones críticas. En cuanto a la situación fuera del ámbito del SINAPA, en casi todos los escalafones los funcionarios perciben suplementos o adicionales, y casi todos pagan por antigüedad o grado y reconocen pagos relativos al título y a la función ocupada. La estructura salarial no incluye aspectos en la remuneración que establezcan un sistema de premios y castigos en relación a desempeño o resultados. Los organismos descentralizados tienen mayor autonomía para decidir sobre adicionales por desempeño y rendimiento, y algunos ofrecen bonificaciones basadas en resultados o productividad.

Equidad interna y externa (51–57)

El SINAPA representó un avance sobre la situación existente bajo el régimen anterior (Dto. 1428), cuando no existía relación entre la función ejercida y el nivel salarial de los funcionarios. Sin embargo, persisten diferencias muchas veces injustificadas en el nivel salarial de funcionarios que realizan tareas de similar grado de complejidad. La asignación de horas extra en los niveles operativos puede dar lugar a situaciones de inequidad, así como también los mecanismos de distribución discrecional de adicionales, como es el caso de las llamadas “horas electorales” en el Ministerio del Interior. Existen diferencias salariales en algunos cuerpos especiales, y también bajo los contratos del Decreto No 1184/01 y los financiados a través de organismos como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo o PNUD. Es razonable que los montos de los contratos sean algo mayores que los de planta para compensar la falta de estabilidad. Pero la situación en la APN es que los contratados cubren tareas de línea, y sus contratos son reno-

vados sucesivamente de manera que generan inequidades. La Decisión Administrativa 3/04 intenta paliar el problema estableciendo una equiparación salarial entre los contratos y los cargos de similar nivel en la planta permanente. En cuanto al abanico salarial establecido en el SINAPA, es bastante amplio, presentando una relación de 12.7 a 1 entre la máxima y la mínima categoría del sistema. El sueldo promedio del sector público está bien posicionado respecto del promedio en el sector privado (la relación es de 2,41 tomando en cuenta el salario promedio del gobierno central). Los salarios de los niveles jerárquicos siguen siendo, en promedio, mayores en el sector privado, mientras que los niveles operativos son mejor remunerados en el sector público. Recientemente, el decreto 682/04 otorga a partir del 1 de junio a todo el personal de carrera y contratados cuya remuneración bruta mensual sea menor a 1000 pesos mensuales, una suma no remunerativa y no bonificable hasta la concurrencia de dicho monto, con un máximo de 150 pesos.

Eficacia de las políticas de compensación (58)

El SINAPA intenta establecer una relación entre el nivel de desempeño y la retribución a través de la bonificación por desempeño destacado. Se han presentado fuertes conflictos por el cupo establecido para percibir esta bonificación generando conductas adaptativas en las jurisdicciones, que otorgan la bonificación en forma rotativa, beneficiando a diferentes grupos en la organización. Los organismos descentralizados en los cuales se han aplicado políticas de compensación basadas en resultados, no han logrado en general instalarse según lo previsto (ITZ, 2002).

Administración de salarios (59–61)

Los sistemas de información relevan los datos necesarios, pero se utilizan para controlar el gasto y no para tomar decisiones de política salarial. Se realizan relevamientos exhaustivos, pero no se publican datos referidos a las contrataciones transitorias, o a las realizadas a través de organis-

mos internacionales. Esta situación quita transparencia a la información salarial.

Otras remuneraciones (62–64)

El régimen de jubilaciones sufrió fuertes cambios en la década del '90. Se creó un sistema de “capitalización” que se sumó al sistema “distributivo” ya existente. La administración de los fondos de jubilaciones y pensiones fue transferida a firmas privadas, llamadas AFJP. El nuevo sistema de seguridad social es obligatorio para todos los nuevos empleados, y los del viejo sistema podían optar entre ambos. No se dispone de cifras precisas, pero se estima que la mitad de los empleados de la APN optó por la capitalización, y la otra mitad optó por el reparto. No son prácticas instaladas en la APN la utilización de mecanismos de reconocimiento no monetario, su aplicación depende del estilo de conducción y de la cultura de cada organización.

Gestión del Desarrollo

Eficacia de las políticas de promoción y calidad del diseño de carrera (65–70)

En el SINAPA la carrera está estructurada en tres agrupamientos (General, Científico Técnico y Especializado), con un reducido número de niveles, que significa un notable avance sobre la situación previa (24 grados de los cuales solo los seis superiores tenían uso efectivo). El SINAPA combina el ascenso vertical entre niveles a través de concursos, y ascenso horizontal en los grados dentro de cada nivel por una combinación de permanencia en el cargo, calificación obtenida en la evaluación de desempeño anual y créditos de capacitación cubiertos. El Dto.1669/93 establece los requisitos de promoción, para acelerar el ascenso en los grados de las mejores calificaciones. De acuerdo a la información del sistema REPER (ITZ, 2002) casi la mitad de la población del SINAPA está transitando no más de la mitad de su carrera (grados 4 y 5), aunque esta distribución no es pareja para los seis niveles previstos. Las contrataciones temporarias carecen de mecanismos de promoción. Las

políticas de promoción planteadas en la normativa que regula el sistema no están siendo eficaces de acuerdo a la percepción de los empleados (ITZ, 2002). No se han detectado planes de sucesión formales en los organismos de la APN. En el SINAPA la norma establece las reglas para el avance en la carrera, con lo que no permite demasiada flexibilidad. En la APN los sistemas de carrera incluyen, en el mejor de los casos, el desempeño como criterio para el avance en la carrera, sin llegar a la gestión por potencial ni por competencias.

Calidad de la formación y gestión de la formación (71–76)

En general el sistema de capacitación ha sido el aspecto del SINAPA con mejor imagen para los funcionarios dentro del sistema. Las actividades que ha ofrecido el INAP, no se proponen responder a déficits de desempeño individual. En general no existe una vinculación con el aprendizaje colectivo, aunque se detectaron casos en los que las actividades se diseñan desde esta perspectiva. A partir de la crisis de fines de 2001 surgieron enfoques de gestión de la capacitación alternativos, ante la imposibilidad de sostener la oferta centralizada de cursos. Se comenzó a trabajar con foros de responsables de procesos, redes de facilitadores de aprendizaje organizacional, aprendizaje situado en organizaciones, y formación de directivos para la gestión del conocimiento (Silva y Falivene, 2003; Falivene 2004). Se agilizaron los procesos de acreditación de actividades provistas por otras instituciones (Res. SGP 37/03 y 51/03), y se dictaron medidas para poner en funcionamiento el registro de prestadores de capacitación (Disp. INAP 32/02 y 34/03). En cuanto a la detección de necesidades de capacitación, desde las primeras normas que organizaron el Sistema Nacional de Capacitación se preveía su implementación a través de las Áreas de Recursos Humanos y Coordinadores Técnicos de Capacitación, quienes trabajarían coordinadamente con el INAP a fin de elaborar el Plan Institucional de Capacitación (PIC) de cada jurisdicción. A partir de 2003 se han realizado avances en este

sentido, y el INAP está aprobando los PIC de las distintas jurisdicciones, que asocian las actividades planificadas con las necesidades detectadas. En general la evaluación de las actividades se realiza a través de una encuesta para relevar la satisfacción de los participantes, el desempeño del docente y la pertinencia de la temática abordada. En los cursos también se realiza una instancia de evaluación del aprendizaje. Se incluye el seguimiento tradicional de reacción de participantes y aprendizaje, pero también la medición de impacto. Todavía no hay experiencias concretas de aplicación de estos instrumentos de evaluación, ni de un análisis costo-beneficio de las actividades. El INAP elaboró una guía para el diseño de actividades de formación, para garantizar estándares de calidad (INAP, 2003). Los organismos fuera del marco del SINAPA sólo marginalmente recurren al INAP para asistencia con sus programas de capacitación. La cantidad y calidad de actividades de capacitación dependen del grado de profesionalidad de la organización y de los recursos con los que cuenta.

Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

Gestión del clima laboral (77–78), Eficacia de la comunicación (79–81)

Salvo un relevamiento global respecto del SINAPA realizado por la Jefatura de Gabinete de Ministros (ITZ, 2002), no está generalizada la práctica de indagar la opinión del personal sobre el clima de trabajo. Con respecto a los mecanismos para conocer las opiniones de los empleados, en algunas organizaciones comienza a instalarse la práctica de recoger sugerencias e iniciativas, sobre todo cuando se trabaja en procesos de calidad. Sin embargo siguen siendo prácticas no generalizadas.

Equilibrio y calidad de las relaciones laborales (82–85)

Bonifacio y Falivene (2002), analizando las relaciones laborales en Argentina concluyen que éstas tienen un nivel aceptable de desarrollo, ya que, tiene una legislación avanzada, pero en cier-

to modo el Estado falló como actor, librando el convenio colectivo a la ultractividad, y demorando la reglamentación de la Ley Marco de Empleo Público. A pesar de esto, existe un sistema a partir del cual generar relaciones constructivas en materia laboral, con un espacio de diálogo legalmente institucionalizado. La libertad de afiliación y representación es completa, y se admite la pluralidad en la representación sindical. Las partes reconocen mutuamente su rol en la negociación laboral, y existe un equilibrio razonable entre las posiciones de poder de ambas partes, utilizándose mecanismos de transacción y concertación para resolver los conflictos. La incorporación del sindicato minoritario (ATE) en la Comisión Permanente de Carrera del SINAPA a partir de 2001 (Dto.106/01) constituyó un avance para facilitar el diálogo entre el gobierno y los trabajadores. Las relaciones directas entre la dirección y los empleados, depende del grado de agremiación en la jurisdicción, y varía con el estilo de gestión de cada área.

Gestión del conflicto laboral (86–88)

El mayor nivel de conflictividad en el sector público tiene que ver mayoritariamente con los niveles subnacionales, debido a la crisis financiera de las administraciones provinciales, que llevan a fuertes atrasos en el pago de salarios. Considerando el gobierno general, los niveles de conflictividad son mayores que en el sector privado. En la Administración central el nivel de conflictividad es mucho menor. La normativa prevé múltiples instancias de resolución pactada de conflictos. En materia de derecho de huelga, hay ciertas reglamentaciones con respecto a los servicios mínimos que deben garantizarse. Normalmente no se descuentan los días no trabajados.

Gestión de las políticas sociales (88–89)

La salud laboral del sector público está regulada por las mismas normas que rigen el sector privado y la protección es equivalente. En los casos de los contratados, no existe protección de salud ni el Estado realiza aportes previsionales por ellos, permanecen bajo el régimen autónomo, y no to-

das las jurisdicciones exigen los correspondientes comprobantes de aportes realizados. El único beneficio social concreto que se incorporó en el Convenio Colectivo es el reintegro por guardería infantil. El sindicato mayoritario, UPCN, cuenta con un Centro de Prevención Laboral que atiende situaciones de adicción y problemas de salud que pueden afectar el desempeño de las tareas laborales. En cuanto a la atención de las personas con discapacidad, si bien la normativa establece un cupo mínimo, no hay una política proactiva de integración de empleados con discapacidad que trabajen en la organización.

Organización de la Función de Recursos Humanos

La Subsecretaría de la Gestión Pública (SGP) de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) es el área que tiene competencia sobre la gestión de los recursos humanos de la APN. En los últimos años se dieron sucesivos cambios en la dependencia orgánica, nivel jerárquico y estructura interna del área. Fue creada como Subsecretaría de la Función Pública en la Presidencia de la Nación en 1977, elevada a jerarquía de Secretaría en 1983, transferida a la JGM en 1996, reemplazada por la Subsecretaría de la Gestión Pública dependiendo de la Secretaría de Coordinación, y transferida a la Secretaría de Modernización del Estado de JGM en 2001. En enero de 2002 (Dto.78/02) se le transfieren las facultades de la ex Secretaría de Gabinete y Modernización del Estado, en lo referente a los temas de su competencia. De acuerdo a la estructura actual, se establecen cuatro Oficinas Nacionales para reemplazar las Direcciones Nacionales que históricamente la conformaron: Empleo Público, Innovación de la Gestión, Tecnología de la Información y Contrataciones.

El Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) fue creado en 1973 como un organismo autárquico en el ámbito de la Presidencia

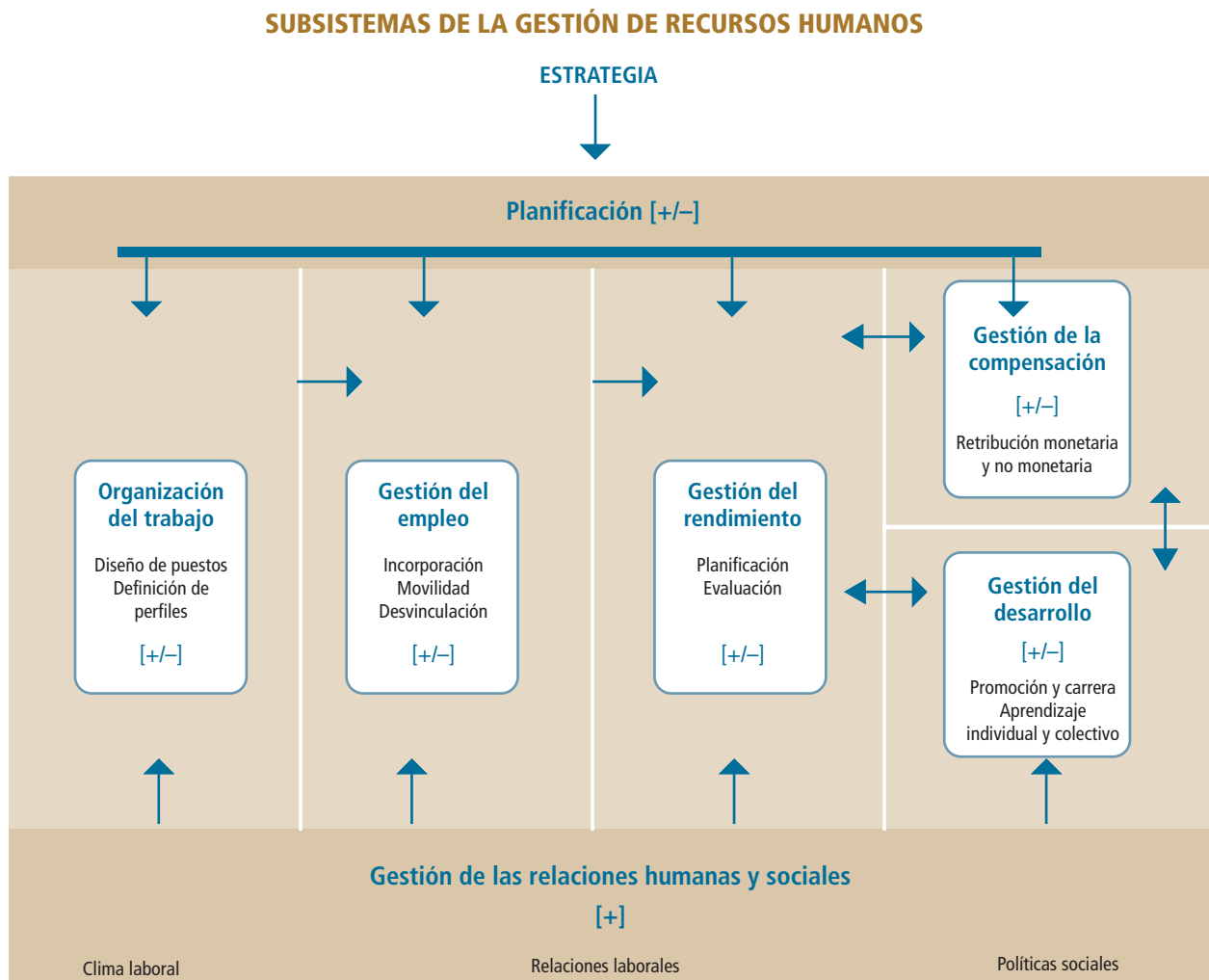
de la Nación, teniendo como funciones específicas la capacitación, actualización y formación de los recursos humanos requeridos por el sector público, y el desarrollo de investigaciones referidas a su ámbito. También ha tenido sucesivos cambios de dependencia institucional⁵. En julio de 2001 se transforma de organismo descentralizado a unidad centralizada, y en noviembre del mismo año es transferido al ámbito de la SGP. La responsabilidad central del INAP es proponer la política del Sistema Nacional de Capacitación, estableciendo normas y pautas metodológicas y realizando la supervisión, evaluación y certificación de la capacitación permanente llevada a cabo en los organismos, y asistir técnicamente en el desarrollo de los planes de formación en los organismos. Esto refleja el cambio de rol, que deja de ser el de proveedor centralizado de cursos de capacitación para ser la instancia de supervisión del sistema de capacitación.

Estas unidades de administración central del sistema se complementan con las áreas de personal de cada jurisdicción. A partir de la creación del SINAPA se dio mayor importancia a estas áreas. En 1993⁶ se establece la constitución en cada jurisdicción de una unidad de Recursos Humanos y Organización. Se buscó así dar a las oficinas de personal un perfil más estratégico, aunque la implementación de esta medida fue disímil según las diferentes áreas. Recientemente se ha propiciado desde la SGP una instancia de coordinación entre las jurisdicciones, a través del Foro de Directores de Recursos Humanos.

⁵ Las normas correspondientes son: creado por el Decreto-Ley No. 20173/73, modificado por Decreto No. 660/96, Decreto No. 20/99, Decreto No. 889/01, Decreto No. 1503/01

⁶ Se establece en el artículo 16 del Decreto 1669/1993, reglamentado por Res SFP 84/1993.

Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos



II. INDICADORES

A) Indicadores Cuantitativos

Indicadores Cuantitativos del Sistema de SC analizado – Argentina (en dólares)⁷

1. Tasa de designaciones políticas

Total cargos extraescalafonarios en la APN civil central (sin educación, salud y seguridad)	429	2003 <i>Fuente:</i> Cálculos propios en base a información de la Dirección de Ocupación y Salarios
Total de cargos para la APN civil central	163.096	2003 - Personal de planta permanente y contratados (sin fuerzas de seguridad). <i>Fuente:</i> Dirección Nacional de Ocupación y Salarios Poder Ejecutivo Nacional y otros entes del sector público nacional no financiero
Tasa de designaciones políticas	0.26%	

Peso fiscal del empleo público

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno

Gasto en personal gobierno central (en millones)	2.485,51	2003 <i>Fuente:</i> Ejecución presupuestaria 2003-Cuenta ahorro Inversión
PBI (en millones)	125.945,32	2003 <i>Fuente:</i> Banco Central de la República Argentina
Nómina Salarial del gobierno central/ PBI	1.97%	

Incentivos del Servicio Civil

3. Compresión vertical de los salarios

I – Salario del nivel más alto de la escala salarial principal (SINAPA, nivel A-8)	1.194,42	2003 - Salarios SINAPA <i>Fuente:</i> Escala salarial del SINAPA,
II – Salario del nivel más bajo de la escala salarial principal (SINAPA, nivel F-0)	93,81	
I / II – Compresión vertical de los salarios	12.73	

⁷ Tipo de Cambio Promedio : 2003 \$ 2,9847 por cada US\$. Banco Central de la Republica Argentina-Tipo de cambio de referencia (1/01/2003-31/12/2003).

Incentivos del Servicio Civil

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

I – Salario promedio mensual del gobierno central	486,70	2003 – <i>Fuente:</i> Cálculos propios en base a lo informado por Banco Central de la República Argentina (PBI per capita en dólares: US\$ 3471 por tipo de cambio promedio 2003 : \$3)
II – PBI per cápita mensualizado	289,25	2003 – <i>Fuente:</i> Distribución de los salarios por tramos de ocupación. Ministerio de Economía de la Nación-Cuadro 23
Sueldo gubernamental promedio/ PIB per cápita	1,68	

Incentivos del Servicio Civil

5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado

I – salario promedio del gobierno central civil	486,70	2003 – <i>Fuente:</i> Distribución de los salarios por tramos de ocupación. Ministerio de Economía de la Nación-Cuadro 23
II – Ingreso promedio del sector privado	202,03	2003 – Ingreso promedio –cuarto trimestre 2003-INDEC –Encuesta Permanente de los Hogares.
Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado	2.41	

Dotación de Servicio Civil

6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total

I – Número total de empleados públicos en el gobierno	163.096	2003 – Personal de planta permanente y contratados central (sin fuerzas de seguridad) <i>Fuente:</i> Dirección Nacional de Ocupación y Salarios Poder Ejecutivo Nacional y otros entes del sector público nacional no financiero
II – Población total	39.301.755	2005 <i>Fuente:</i> INDEC - Proyecciones
Número total de empleados públicos en el gobierno central/ Población total	0.415%	

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total del gobierno central (en millones)	9.204,04	2003 <i>Fuente:</i> Ejecución presupuestaria 2003-Cuenta ahorro Inversión
II. Número total de empleados públicos del gobierno central	163.096	2003 – personal de planta permanente y contratados (sin fuerzas de seguridad) <i>Fuente:</i> Dirección Nacional de Ocupación y Salarios Poder Ejecutivo Nacional y otros entes del sector público nacional no financiero
I / II. Gasto público sobre número de empleados en gobierno nacional (en dólares)	56.433,26	

B) Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil**Tabla de índices**

Índice	Valor Índices (escala 0 A 20)	Porcentaje de la escala	Subíndice	Valor subíndices (escala 0 a 10)	Porcentaje de la escala
(E) Eficiencia	10.00	50%			
(M) Mérito	10.31	52%			
(CE) Consistencia Estructural	8.58	43%			
			(CES) Coherencia Estratégica	4.00	40%
			(CD) Consistencia Directiva	4.00	40%
			(CP) Consistencia Procesos	4.92	49%
(CF) Capacidad Funcional	9.43	47%			
			(COM) Competencia	5.25	53%
			(EI) Eficacia Incentivadora	4.00	40%
			(FI) Flexibilidad	4.82	48%
(CI) Capacidad Integradora	11.18	56%			

Cabe señalar que si bien se consideró el contexto general de la APN, se centró el análisis en las características del escalafón general (SINAPA) por representar el sistema con la mayor cantidad de empleados en la población analizada. Los índices reflejan entre un 40% y un 55% de acercamiento al modelo propuesto en la metodología, con diferente grado de maduración en los distintos subsistemas considerados.

Mérito

El resultado refleja el mediano grado de articulación que tiene el subsistema de empleo, sobre todo en cuanto a las garantías mínimas para el reclutamiento y la selección en función del mérito que plantea el SINAPA, y el bajo nivel de incidencia de criterios arbitrarios en las decisiones

de promoción y compensación de los empleados. Los ítems considerados en este índice tienen una valoración bastante homogénea, entre la categoría 2 y 3.

Eficiencia

Refleja la mediana adecuación de los costos de personal en la APN en relación al gasto total y al tamaño de la economía del país. Esto surge de la fuerte política de reducción de personal en los últimos años en el nivel nacional, que se complementó con un fuerte aumento en las plantas de los niveles subnacionales por la descentralización de la educación y la salud. Esto compensa los bajos niveles de puntuación de los ítems relacionados con el sistema de remuneraciones, que no es percibido como equitativo y eficaz.

Consistencia Estructural

Subíndice Coherencia estratégica. La baja performance de este subíndice se debe a que los puntos críticos relacionados con el grado de ajuste entre las decisiones de recursos humanos y la estrategia organizacional obtienen un grado de acercamiento relativamente bajo con las sentencias propuestas.

Subíndice Consistencia directiva. Falta una mayor participación de las áreas de personal en la gestión de recursos humanos de las organizaciones, especialmente en la gestión del rendimiento. Se destaca por encima del promedio de valoración de los puntos críticos incluidos en este índice la participación de los directivos de las áreas en el diseño de puestos y perfiles.

Subíndice Consistencia de procesos. Influye positivamente en el resultado de este subíndice la articulación (aunque no sea plena) que plantea el SINAPA entre los subsistemas de desarrollo, rendimiento y empleo. Se destaca además la valoración obtenida por la disponibilidad de sistemas de información sobre el personal, y por los fluidos canales para las relaciones laborales. En términos relativos, tienen una puntuación menor los puntos críticos vinculados con la articulación de los procesos de planificación y organización del trabajo, el punto referido a la posibilidad de distinguir niveles de desempeño a partir de la evaluación del personal, y los referidos a la evaluación de las actividades de capacitación.

Capacidad funcional

Subíndice Competencia. Este subíndice se beneficia con la buena puntuación de aquellos puntos críticos relacionados con el subsistema de gestión de empleo, en especial los vinculados con el reclutamiento abierto, la ausencia de discriminación y ciertas garantías del proceso de incorporación; y también por la buena puntuación de los aspectos referidos a la capacitación del personal. Compensa así los bajos puntajes de los aspectos

vinculados al diseño de los puestos y perfiles, y al seguimiento del desempeño

Subíndice Eficacia incentivadora. El resultado obtenido refleja la baja puntuación de aquellos ítems relacionados con la gestión del rendimiento, que aparece como un sistema previsto en la normativa y en la práctica, pero con grandes problemas en su implementación. También tienen bajo nivel de valoración la efectividad de los procedimientos disciplinarios, la falta de incorporación de criterios de enriquecimiento horizontal y vertical en la definición de los puestos de trabajo. Por otro lado, influyen positivamente en el subíndice el razonable abanico salarial, y la articulación de los criterios de promoción con la evaluación de desempeño y la capacitación.

Subíndice Flexibilidad. Influyen positivamente en este subíndice la relativa flexibilidad que implica un subsistema de organización del trabajo que define los puestos en términos amplios y en base a criterios de gestión más que a consideraciones políticas; la posibilidad de carrera horizontal, y la posibilidad de rescindir el empleo por razones técnicas, económicas u organizativas. La factibilidad limitada de hacer efectivos los mecanismos de movilidad y el despido por incapacidad manifiesta, así como ciertas rigideces de la carrera administrativa y de los mecanismos de planificación, resultan en valoraciones más bajas para los correspondientes puntos críticos.

Capacidad Integradora

Obtiene el mayor puntaje dentro de los índices analizados para el servicio civil argentino. El resultado obtenido surge del alto nivel de desarrollo de las relaciones laborales en el sector público en Argentina. Todos los puntos críticos relacionados con este aspecto, que por otro lado tienen alto nivel de ponderación, logran puntajes altos. Esto compensa los bajos puntajes que presentan aquellos puntos críticos vinculados con el clima laboral y la apreciación de los empleados respecto de su integración en la organización.

III. CONCLUSIONES

Análisis de áreas causales

Analizando las disfuncionalidades detectadas, hemos observado que éstas presentan orígenes comunes, identificando tres factores centrales que operan restringiendo sus posibilidades y actúan sinérgicamente erosionando la capacidad de implementación plena del sistema. Estos son: a) la ausencia de dirección estratégica de la gestión de recursos humanos, b) la politización de los procesos de decisión en la gestión de recursos humanos, y c) la persistencia de la cultura burocrática (Iacoviello, Tommasi y Zuvanic, 2003).

La ausencia de dirección estratégica de la gestión de recursos humanos impacta sobre la existencia e integridad de cada uno de los componentes del sistema analizado. Por su parte, esta situación no hace más que reflejar la falta de una orientación de largo plazo para las políticas públicas en general en nuestro país. La falta de una estrategia de recursos humanos crea las condiciones para que el marco normativo sea modificado, eludido o distorsionado de acuerdo a los intereses de los grupos involucrados en estos procesos de decisión. Por otra parte, se da una progresiva politización de las decisiones, que tiene como impacto la degradación de las normas. Se encuentran caminos para eludir las reglas, se generalizan las excepciones a través de nuevas normas, o se aceptan como válidas prácticas distorsivas, que finalmente pueden en algunos casos consolidarse como regímenes paralelos al establecido. Por último, el sistema de recursos humanos es atravesado por la cultura burocrática, que moldea la normativa rigidizando las reglas, o evitando que se sustenten en procedimientos concretos que faciliten su implementación plena.

Factores del contexto interno y externo

En cuanto al contexto interno, la restricción más fuerte tiene que ver con los ajustes presupuestarios, que afectan a todos los subsistemas analizados. Se restringe la posibilidad de ofrecer

capacitación, no se permite la cobertura de vacantes, con lo cual no se renueva la planta ni se realizan concursos, algunas áreas no cuentan con fondos para pagar el adicional por desempeño destacado o demoran el trámite de los ascensos de grado y se desvirtúa el esquema de compensaciones con reducciones salariales generalizadas. Por otro lado, la cultura de la organización está todavía muy influenciada por los valores burocráticos tradicionales, y aún después de diez años de implementación de una carrera administrativa basada en el desempeño y la capacitación persisten conductas adaptativas por parte de los funcionarios.

Con respecto al entorno, se puede decir que el principal problema es la práctica social de la cultura local que consiste en buscar la manera de eludir las reglas, sin infringirlas. Cada vez que se intenta regular una práctica que se desvía de los objetivos del sistema, se instala otra práctica que muestra como seguir manteniendo el desvío. Por otro lado, las reformas son lanzadas con gran energía en un primer momento, pero se van desdibujando ante la falta de apoyo político para sostener su continuidad. Se habla de una gran rigidez del sistema de carrera, pero la realidad es que hay mecanismos previstos en la normativa para garantizar una cierta flexibilidad, que no son utilizados por evitar los costos políticos que implican. Con respecto al mercado laboral, cabe señalar que a pesar de la falta de un sistema de incentivos eficiente, la fuerte recesión que atraviesa el país y la alta tasa de desempleo juegan a favor de la posibilidad de retener funcionarios capacitados. Esto a pesar del contexto de escaso reconocimiento social sobre el trabajo en el sector público y el retraso salarial respecto de la inflación.

Conclusiones principales del diagnóstico

La APN en Argentina se caracteriza por la falta de articulación entre las funciones de recursos humanos y la estrategia global de la organización. Ante la falta de consistencia en las políticas, se generaron mecanismos alternativos para la gestión del personal, de manera de evitar las re-

glas de la carrera administrativa. Se creó así una burocracia paralela formada por contratos temporarios. Este sistema se vuelve más ineficiente cuanto mayor inestabilidad política existe.

Al no definirse los criterios para la reforma, el sistema de recursos humanos fue evolucionando de acuerdo a las necesidades de los intereses de los grupos políticos y burocráticos en cada instancia, sin una definición estratégica del modelo al cual se tiende. Coexisten diferentes marcos regulatorios y modelos de carrera, y contrariamente al consenso en la literatura sobre la necesidad de restringir los sistemas de servicio civil a las actividades centrales o núcleos estratégicos del Estado, son precisamente las actividades que se relacionan con el poder regulador, con la recaudación o con la seguridad social, aquellas donde se plantean esquemas más flexibles para la gestión de recursos humanos.

Los dos intentos de organizar una carrera administrativa generalizada bajo principios meritocráticos (Dto. 1428/73 y SINAPA) comenzaron con mucha energía, pero se fueron desvirtuando por la falta de una estrategia clara y un liderazgo consistente sobre estas políticas. Lo mismo sucedió con los intentos de consolidar algunos cuerpos de élite para propiciar cambios en el estilo de gestión, que si bien subsisten han perdido posicionamiento respecto de los objetivos planteados al momento de su creación. Así y todo, los sucesivos intentos de profesionalización fueron generando avances respecto de la situación anterior. El SINAPA, aún con los problemas que se describieron en cuanto a su implementación actual, representa una significativa mejora con respecto al esquema vigente hasta mediados de los años ochenta. Este proceso de “sedimentación” hace que la situación del servicio civil a nivel nacional vaya mejorando a través de estos shocks de reforma, aunque a un enorme costo, en términos monetarios y de expectativas no cubiertas de los funcionarios públicos.

Aún dentro del SINAPA, que se aproxima bastante en su diseño al sistema de gestión de recursos humanos a contrastar, hay aspectos muy poco desarrollados. Los dos subsistemas

que siempre fueron más débiles son los de Planificación y Organización del Trabajo. Los subsistemas de Empleo, Rendimiento, Desarrollo y Compensación llegaron a estar bastante más desarrollados y articulados entre sí, si bien se han desvirtuado en los últimos años debido a que se han extendido las excepciones a la carrera administrativa. Finalmente, el subsistema de Relaciones Laborales es el más maduro, y se encuentra en pleno funcionamiento.

IV. RECOMENDACIONES

Consideramos que las propuestas de mejora vinculadas específicamente con la articulación del sistema de gestión de recursos humanos solo pueden darse en el marco de un acuerdo mínimo entre todos los actores involucrados (partidos políticos, áreas centrales del gobierno, funcionarios políticos y de línea, entidades sindicales) acerca de la necesidad de establecer reglas de juego claras, y el compromiso de atenerse a estas reglas una vez establecidas. Sobre la base del consenso establecido, resultará importante determinar el momento oportuno de una reforma del servicio civil. Cualquier intento de reforma administrativa requiere una fuerte acumulación de poder político que la haga creíble y legítima no solo para el conjunto de la sociedad sino en especial para los propios funcionarios públicos. En ese sentido, cuestiones tales como la elección del momento temporal en que se realice, el estilo de liderazgo que la atraviese, su lugar en la agenda política y no exclusivamente en el discurso, su diferenciación de objetivos de reducción presupuestaria y su acompañamiento por mecanismos que aseguren su implementación plena, son ejes centrales que deberían plantearse como prioridad.

Otro punto esencial para garantizar el sostenimiento de las medidas de cambio es trabajar sobre un cambio en la cultura de la organización. En el diagnóstico realizado se puede observar que muchos de los problemas planteados para el funcionamiento del servicio civil no tienen su origen en un mal diseño de las normas o de las

herramientas de gestión, sino en que el trasfondo cultural impone en muchos casos su propio juego, produciendo una disociación entre “lo normado” y “lo actuado”. Sin trabajar ese marco cultural, las iniciativas para generar el cambio, quedan exactamente solo como “iniciativas”, sin que se modifique la situación de fondo.

En el corto plazo, se ve como una necesidad urgente resolver las disfuncionalidades que surgen del desarrollo de la burocracia paralela formada por contrataciones temporarias. El dilema en este caso es cómo reducir este espacio de discrecionalidad, pero sin obstaculizar el funcionamiento eficiente de la gestión. Es difícil lograr cambios en el statu quo, porque es funcional tanto en términos del menor gasto que significa comparado con la planta permanente, como en términos del mayor manejo discrecional que posibilita para los funcionarios políticos. La solución a este problema tiene que pasar por una firme decisión política de limitar el uso de las contrataciones a las incorporaciones temporarias, tal como se expresa en la normativa que las establece. Para reemplazar estas contrataciones, es necesario recurrir al máximo aprovechamiento de las competencias subutilizadas en la APN. Un posible recurso es la reubicación del personal que ha ocupado funciones ejecutivas y ha sido desplazado por los cambios políticos. Otra alternativa es la revitalización de los cuerpos profesionales, que concentran personal con alto nivel de formación.

En el largo plazo, la única manera de controlar las distorsiones del sistema es lograr un balance entre las garantías del mérito, y la flexibilidad que exige una gestión eficiente de los recursos humanos. El diseño del sistema debería incluir una definición de aquellos núcleos estratégicos del gobierno en los cuales para garantizar la continuidad de las políticas y la memoria institucional sea necesario preservar estrictas reglas de mérito y mayor protección de los funcionarios públicos. Para el resto de las áreas de gobierno se pueden utilizar esquemas de mayor flexibilidad, más cercanos a lo establecido en la Ley de Contrato de Trabajo.

La tendencia hacia sistemas de gestión por resultados pareciera más adecuada para lograr una mayor transparencia y eficiencia en las decisiones sobre los recursos humanos. Un cambio de esa naturaleza exige un fuerte compromiso y liderazgo político para su implementación en toda la APN. Consideramos que se trata de una alternativa válida, pero que exige un diagnóstico previo de cuáles son aquellas organizaciones y áreas de gobierno en las que tiene posibilidades de implementación exitosa. Para aquellas áreas en las que no se considere viable este enfoque, se seguiría trabajando desde el paradigma burocrático, pero priorizando la optimización de procesos, el establecimiento de objetivos de gestión y la evaluación del desempeño de los responsables de cada proceso.

V. TABLA DE SÍNTESIS

Categorías	Factores	Comentarios del Evaluador
Antecedentes		Fuerte proceso de privatización, desregulación y descentralización en los años 90. En paralelo se crea la carrera administrativa (SINAPA) y madura el sistema de relaciones laborales. En los últimos años, progresiva degradación del sistema de servicio civil por generalizadas excepciones a las normas.
Análisis del Contexto Institucional	Análisis del marco legal	Numerosos cambios en la normativa en los últimos años. Intentos de consolidación normativa (Ley Marco, Ley de Negociación Colectiva, SINAPA). Persiste dispersión y falta de criterio claro para la reforma.
Análisis Funcional del Servicio Civil	Análisis organizativo de la función Recursos Humanos	Sucesivos cambios de dependencia, nivel jerárquico y estructura orgánica de SGP e INAP. Intentos de fortalecimiento de RH en las jurisdicciones, con disímil nivel de implementación.
	Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado	Baja incidencia del empleo del gobierno central por fuerte proceso de descentralización. Alto nivel de tecnificación de plantillas. Salarios razonables, menos competitivos en los niveles gerenciales.
Análisis Subsistemas	Planificación	Buen sistema de información administrativa, pero utilizado más para la gestión presupuestaria. Ausencia de definiciones estratégicas para la gestión integrada de los recursos humanos en el Estado.
	Organización del Trabajo	Bajo nivel de formalización. Marco genérico que permite flexibilidad y discrecionalidad. Se definen perfiles al momento de la cobertura de los cargos. Progresivamente se instala el concepto de competencias.
	Gestión del Empleo	Procedimientos muy desarrollados, pero parcialmente utilizados. Los concursos del SINAPA llevaron a mayor profesionalización de los niveles gerenciales. En los últimos años, generalización de excepciones para la cobertura de funciones ejecutivas y mayor discrecionalidad política.
	Gestión del Rendimiento	Existe un sistema de evaluación de desempeño, pero no se logra su implementación plena y su utilización para la gestión. Se restringe a la evaluación individual.
	Gestión de la Compensación	SINAPA simplifica la estructura salarial, con reducido número de adicionales. Amplio abanico salarial. Equidad interna dentro de la carrera, con divergencias con las contrataciones a término. Razonable equidad externa, salvo en niveles gerenciales.
	Gestión del Desarrollo	La carrera existe y se aplica, pero se desvirtúa por la falta de efectivización de promociones en los últimos años. El rediseño del rol del INAP a partir de la crisis presupuestaria dio lugar a iniciativas novedosas para la gestión de la capacitación.
	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	Excelente desarrollo de las relaciones laborales, limitaciones en las áreas de clima laboral y comunicación, beneficios sociales favorables.
Índices del Sistema de Servicio Civil		Se ubican alrededor del 50% de la escala. Se destacan por encima de este promedio Mérito y Capacidad Integradora (55%), Consistencia Estratégica (40%)

ANEXOS

ANEXO I. Valoración de los puntos críticos

(Ver anexo final)

ANEXO II. Ficha técnica del informe

- **Fecha de finalización del informe**
Fecha del diagnóstico: Septiembre 2002
Fecha de la revisión: Septiembre 2004
- **Consultores**
Mercedes Iacoviello - Laura Zuvanic
Asistentes: Mariana Calandra, Yanina Azzolina, María Jesús Zuvanic
- **Fuentes de obtención de la información**

Documentos

- Bonifacio, José Alberto & Falivene, Graciela (2002). “*Análisis comparado de las relaciones laborales en la Administración Pública Latinoamericana: Argentina, Costa Rica, México y Perú*”. Documento de Trabajo. Diálogo Regional de Política. Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública. Realizado bajo la coordinación del CLAD. Enero 2002. (Publicado en la página web del CLAD, www.clad.org.ve)
- Carlson I. y Payne M. (2003) “Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe. En: “Red de Gestión y Transparencia de la política pública. Servicio Civil: temas para un diálogo”, Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Estudios Diálogo Regional de Política. K. Echebarría (ed.). Washington DC. <http://www.iadb.org/int/drp/esp/Red5/Documentos/CarlsonAbril4-5-2002esp.pdf>
- CIF (Centro de Investigación en Finanzas – UTDT) (2004) Informe preparado para el Observatorio Económico On-Line. Red Econolatin. Agosto. http://www.econolatin.com/coyuntura/pdf/argentina/arg_ago04.pdf
- Falivene, Graciela (2004) “Reformas de las políticas de formación directiva para el fortalecimiento institucional en contextos de crisis: aprendizajes realizados”. Revista Reforma y Democracia, No 29, Junio. CLAD. <http://www.clad.org.ve/rev29/rev29n4.html>
- ITZ 2002, Iacoviello, Mercedes, Tommasi, Mariano, Zuvanic, Laura (col.) (2002) “Diagnóstico Institucional de sistemas de Servicio Civil. Caso Argentina”. Diálogo Regional de Políticas. BID. Septiembre. <http://www.iadb.org/int/DRP/esp/Red5/Documentos/BIDArgentina11-02esp.pdf>
- Iacoviello, Mercedes, Zuvanic, Laura & Tommasi, Mariano (2003) “Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina”. Buenos Aires. Centro de Estudios de Administración Política y Sociedad. www.clad.org.ve/fulltext/0047420.pdf
- INAP (2003) “Guía Metodológica para la elaboración de Planes Institucionales de Capacitación y Planes Operativos de Capacitación”. Secretaría de la Gestión Pública. Buenos Aires. http://www.sgp.gov.ar/inap/novedades/docs/guia_metodologica.PDF
- MECON (Ministerio de Economía y Producción República Argentina) (2004) “Informe Económico Trimestral: La economía argentina durante el primer trimestre de 2004 y su evolución reciente”. <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/informe49/introduccion.pdf>
- MECON (Ministerio de Economía y Producción República Argentina) (2004) “Análisis Económico N° 1: Crecimiento, empleos y precios”. Abril. http://www.mecon.gov.ar/analisis_economico/nro1/prefacio.pdf
- SGP (Subsecretaria de la Gestión Pública) (2003) “Competencias Laborales en la Administración Pública” Serie para la Mejora Continua, Oficina de Innovación de Gestión. <http://www.sgp.gov.ar/sitio/innovacion/docs/competencias.pdf>
- Silva, Graciela & Falivene, Graciela (2003) *La formación de directivos para la gestión del conocimiento*

en las organizaciones públicas, 2do. Congreso Argentino de Administración Pública Sociedad, Gobierno y Administración. Córdoba. www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso2/Silva-Falivene.pdf

Spiller, Pablo T. & Tommasi, Mariano (2003) “The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina”. Research Department. BID. http://www.iadb.org/res/files/Spi_To_April2003.complete.pdf

Tomei, Manuela (2003) “La hora de la igualdad en el Trabajo”. En Sepúlveda, Manuel (ed.) “Impacto de la Globalización en el movimiento sindical”. OIT. San José. Costa Rica.

Normativa

Decisión Administrativa 3/04. 21 de enero. Pautas de equiparación de remuneraciones para contratos con el personal de Planta Permanente

Decreto N° 1428. 1973. Escalafón vigente para el Personal Civil de la APN.

Decreto N° 1797. 1980. Régimen jurídico básico de la Función Pública. Reglamentación.

Decreto N° 3687. 1984. Creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

Decreto N° 2098. 1987. Estatuto y escalafón de los Administradores Gubernamentales.

Decreto N° 2476. 1990. Nueva estructura funcional del INAP.

Decreto N° 993. 1991. Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA).

Decreto N° 1669. 1993. Reforma del Estado. Organización Administrativa.

Decreto N° 92. 1995. Regulación de las Contrataciones temporarias de personal especializado en la APN.

Decreto N° 66. 1999. Convenio Colectivo de Trabajo General del Sector Público.

Decreto N° 25. 2001. Administración Pública Nacional. Congelamiento de vacantes.

Decreto N° 103. 2001. Administración Pública Nacional. Plan de Modernización.

Decreto N° 106. 2001. Incorporación de la Aso-

ciación de Trabajadores del Estado (A.T.E.) a la Comisión Permanente de Carrera del SINAPA.

Decreto N° 1184. 2001. Sustitución del Dto. 92/95.

Decreto N° 78. 2002. Jefatura de Gabinete de Ministros. Estructura organizativa.

Decreto N° 1421. 2002. Reglamentación definitiva de la Ley Marco de Empleo Público Nacional.

Decreto N° 353. 2003. Designación por excepción. Jefatura de Gabinete de Ministros. Subsecretaría de Coordinación y Evaluación.

Decreto N° 1218. 2003. Designación por excepción. Presidencia, Secretaría Legal y Técnica.

Decreto N° 682. 2004. Suma mensual no remunerativa y no bonificable.

Disposición N° 32. 2002. INAP. Sistema Nacional de Capacitación. Registro de prestadores – creación.

Disposición N° 20. 2003. INAP. Subsecretaría de la Gestión Pública. Comisión evaluación de competencias técnico-docentes.

Disposición N° 34. 2003. INAP. Designación Comité de Evaluación de Registro.

Disposición N° 53. 2003. INAP. Designación Comité de Licencias sin goce.

Ley N° 22.140. 1980. Régimen Jurídico Básico de la Función Pública.

Ley N° 24.156 del 30 de Septiembre de 1992, Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional

Ley N° 24.185. 1992. Negociación colectiva en el Sector Público.

Ley N° 25.164. 1999. Marco de Regulación del Empleo Público Nacional.

Resolución SFP N° 481. 1994. Sistema Nacional de la Profesión Administrativa. Sistema de selección de personal.

Resolución SGP 37/03. Sistema Nacional de Capacitación. Asignación de créditos. SINAPA.

Resolución SGP 51/03. Procedimiento para la Acreditación de Actividades de Capacitación del SINAPA.

Sitios web consultados

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	http://www.iadb.org/exr/espanol/index_espanol.htm
Banco Mundial (BM)	http://www.bancomundial.org
Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD)	http://www.clad.org.ve
Comisión Económica para América Latina (CEPAL)	http://www.cepal.org
Legislación Nacional del Trabajo (NATLEX-OIT)	http://natlex.ilo.org/scripts/natlexcgi.exe?lang=S
Organización Internacional del Trabajo (OIT), Of. Buenos Aires	http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/buenosaires
Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE – CLAD)	http://www.clad.org.ve/siare/index.htm
Tamaño del Estado – Estadísticas (SIARE –CLAD)	http://www.clad.org.ve/siare/tamano/estadistica.html
Base de Información Legislativa (INFOLEG)	http://www.infoleg.mecon.gov.ar
Boletín Oficial de la República Argentina	http://www.jus.gov.ar/servi/boletin
CRISTAL	http://www.cristal.gov.ar
Directorio comentado de Portales en Gestión Pública (CLAD)	http://www.clad.org.ve/siareweb/enlace.html#6
Fundación SOPHIA	http://www.gruposophia.org.ar
Instituto Nacional Administración Pública (INAP)	http://www.inap.gov.ar
Ministerio de Economía	http://www.mecon.gov.ar
Subsecretaría de la Gestión Pública (SGP)	http://www.sgp.gov.ar
Unión Personal Civil de la Nación (UPCN)	http://www.upcndigital.org

Abreviaturas

AFJP	Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
APN	Administración Pública Nacional
ATE	Asociación de Trabajadores del Estado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
COPECA	Comisión Permanente de Carrera
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
INTI	Instituto Nacional de Tecnología Industrial
JGM	Jefatura de Gabinete de Ministros
PBI	Producto Bruto Interno
PIC	Plan Institucional de Capacitación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REPER	Registro del Personal del SINAPA
SFP	Secretaría de la Función Pública
SGP	Subsecretaría de la Gestión Pública
SINAPA	Sistema Nacional de Profesión Administrativa
UPCN	Unión Personal Civil de la Nación

Síntesis del diagnóstico

Caso Bolivia ¹

I. RESUMEN EJECUTIVO

Principales conclusiones

Se ha avanzado en los últimos años en el desarrollo de normativa y herramientas metodológicas para trabajar los distintos aspectos de la gestión de recursos humanos, y también se han aplicado las mismas en algunas experiencias piloto. La presencia de un órgano regulador, encargado de hacer cumplir la normativa y verificar la aplicación de dichas herramientas, colabora en este sentido. Queda pendiente la efectiva implantación de estos mecanismos a nivel generalizado para la administración pública boliviana, que todavía se maneja con criterios fuertemente patrimonialistas.

Los subsistemas más débiles son los de planificación, organización del trabajo, gestión del rendimiento y de las remuneraciones. El subsistema de empleo resulta mejor valorado, debido a la mejora de los procedimientos y la experiencia de las convocatorias abiertas realizadas en organismos piloto, y su extensión a otras áreas del gobierno. Se registran algunos avances en los procesos de capacitación, lo cual mejora la gestión del desarrollo, si bien todavía no logra definirse una carrera administrativa.

Los índices de consistencia estructural, capacidad integradora y mérito se sitúan alrededor del 20% de la escala prevista, reflejando el débil desarrollo del sistema de servicio civil en

Bolivia. Algo por encima se sitúan los índices de mérito y eficiencia (22 y 32% respectivamente) como consecuencia de las recientes experiencias de reclutamiento y selección por mérito, y de los esfuerzos de control del gasto en personal.

Contexto institucional

Esta es una época difícil e incierta para Bolivia, en el marco de una creciente convulsión social, con tres graves conflictos en el año 2000, que se reavivaron en enero de 2002 y más aún en febrero de 2003. Estos conflictos culminaron con la renuncia forzada del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre de 2003 y la toma de posesión como presidente del vicepresidente Carlos Mesa. La situación actual es el resultado de la confluencia de a) la crisis económica que deriva en la falta de progreso en la reducción de la pobreza; b) la crisis política manifestada en el descontento con las prácticas de clientelismo político y corrupción, y en el surgimiento de partidos vinculados con grupos indígenas, que plantean el desafío de incorporar una perspectiva multicultural; y c) la crisis social, que se expresa en los reclamos por los niveles de inequidad, y en la oposición al proyecto de exportación de gas

¹ Autores: Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic.

Este trabajo se basa en la revisión y actualización del diagnóstico realizado por Manuel Villoria (2002).

natural a partir de una historia de exclusión de la explotación de recursos naturales. La tensión entre el altiplano y los llanos orientales refleja la división entre los pobladores descendientes de los aymará, y los de ascendencia española. Si bien se han logrado avances en indicadores sociales, han sido desiguales y los grupos descontentos no lo consideran suficiente (BM, 2004).

En relación al desarrollo del servicio civil, Bolivia inició a partir de 1985 reformas estructurales, que comenzaron con un fuerte ajuste para recuperar la estabilidad macroeconómica, y se complementaron en los '90 con el proceso de privatización y descentralización, y el comienzo de los programas de Participación Popular y Reforma Educativa. Para su implementación se contrata a consultores financiados por organismos internacionales que si bien permitieron cierta continuidad en las intervenciones públicas, generaron situaciones de desequilibrio por el surgimiento de la figura de “consultores en puestos de línea” (Mariscal Reyes, 2002). Aún sin contar con el marco normativo sobre el servicio civil, desde 1990 se comenzó con el Programa de Servicio Civil (PSC), que se basa en un paulatino reemplazo de los consultores en “puestos clave” por funcionarios de línea ingresados por concurso. En 1992 se cambia de estrategia debido a las reducidas metas de incorporación que generarían un bajo impacto, y se plantea un plan más ambicioso de reclutar 12.200 profesionales en diez años. El costo se mostró inviable, y a partir de 1995 los esfuerzos se concentraron en las instituciones asociadas a las reformas en curso (reforma educativa, impositiva, aduanera, descentralización, desarrollo rural y lucha contra la pobreza). A pesar de los avances (normativa de base y acuerdos institucionales con más de 20 organizaciones, ingreso vía concurso de alrededor de 500 funcionarios de carrera), una evaluación en 1997 detecta fuertes limitaciones de impacto y sustentabilidad financiera.

En el marco del Plan Nacional de Integridad (PNI) aprobado en 1998, que busca el fortalecimiento institucional y la lucha contra la corrupción en la administración pública (Memoria del

Gobierno 1997–2001). Se reformula entonces el PSC y se presenta para su financiamiento al Banco Mundial, creándose el Proyecto de Reforma Institucional (PRI), previsto para el período junio 1999 – agosto 2005. El PRI focaliza su acción en reformas horizontales en las áreas de gestión de RH, presupuesto por resultados y evaluaciones de desempeño, y su aplicación vertical en agencias piloto, tales como la Aduana y el Servicio Nacional de Impuestos Internos (principales recaudadores), y el Servicio Nacional de Caminos (una de las principales áreas de gasto); y los Ministerios de Agricultura, Vivienda y Educación, y el Instituto Nacional de Reforma Agraria (los tres vinculados a la estrategia de lucha contra la pobreza) (World Bank, 2000). A diferencia del PSC, el PRI contó desde su inicio con el apoyo y la voluntad política para conducir las reformas. El reconocimiento de los avances logrados en los casos piloto es generalizado, aunque se critica que logra sus objetivos a fuerza de inyección de financiamiento externo que no llega a consolidar procesos sustentables. Sus principales objetivos son a) administración orientada a resultados, b) combate a la corrupción, c) reforma del servicio civil d) reestructuración organizacional.

Antecedentes

En julio de 1990 se promulga la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO), que regula todo el proceso de la gestión pública, a través de siete sistemas de administración y uno de control gubernamental, bajo el enfoque de la gerencia pública por resultados y la responsabilización de los funcionarios. Las normas relativas a la gestión de recursos humanos, correspondientes al Sistema de Administración de Personal (SAP) fueron las que más demoraron en ser formuladas. La carrera administrativa y el Estatuto del Funcionario Público (EFP) están previstos desde 1967 en la Constitución Política del Estado (Ley 1615/95, arts. 43 a 45). En 1973, bajo régimen militar, se dicta la Ley de Sistema de Personal y de Carrera Administrativa (Decreto Ley 11.049) (Mallea, 1997). Recién en julio de 2001, con la creación

de la Superintendencia del Servicio Civil (SSC), estuvo plenamente vigente el Estatuto (EFP – Ley 2027/99, reglamentada por D.S. 25749/00, modificada por Ley 2104/00), ya que el mismo se había dejado en suspenso dos años por el conflicto con la autonomía universitaria. En paralelo, se actualizaron las Normas Básicas del SAP (NB-SAP, Decreto Supremo N° 26115/01, que reemplaza a la Resolución Suprema N° 217064/97) para compatibilizarlas con el EFP. Se han desarrollado además una guía para la elaboración de Reglamentos Específicos SAP para cada organismo público (RE-SAP), y una guía para la aplicación del Sistema de Organización Administrativa (SOA) y la elaboración de procesos y estructuras.

En relación con los subsistemas bajo análisis, la planificación y la organización del trabajo están reguladas por los sistemas de planificación (SPO) y organización administrativa (SOA) de la ley SAFCO, la gestión del empleo, del rendimiento, del desarrollo y de las remuneraciones por el SAP, y la gestión de las relaciones laborales y sociales por el Título IV del EFP. El EFP abarca “a todos los servidores públicos... en relación de dependencia con cualquier entidad del Estado, independientemente de su fuente de remuneración” (art.3), en lo relativo al régimen laboral. Las disposiciones sobre la carrera administrativa aplican a los funcionarios de carrera de la administración central más las entidades autárquicas y descentralizadas. El personal profesional de salud, la carrera fiscal y judicial, los docentes y administrativos universitarios, y todo el personal de gobiernos municipales dependen de una normativa de carrera específica denominada “de régimen especial” para estos sectores. Las Fuerzas Armadas y Policía solo están sujetas a algunos aspectos del EFP.

Cambios desde la fecha del diagnóstico (junio 2002–agosto 2004)

El diagnóstico fue finalizado inmediatamente antes de las elecciones de junio de 2002, a partir de las cuales llegó al gobierno el presidente Sánchez de Lozada. El año y medio de su gestión no fue

favorable a las iniciativas de reforma, debido a la necesidad de mantener la coalición política que lo llevó al poder. El gobierno del presidente Mesa, que asumió a través de una transición constitucional en octubre de 2003, ha formulado un plan de gobierno con dos etapas: a) una primera fase hasta la Asamblea Constituyente prevista para mitad de 2005, b) una segunda fase desde el final de la Asamblea hasta el final del mandato constitucional del Presidente (agosto de 2007). En la primera fase del gobierno los objetivos políticos son revisar la ley de hidrocarburos, someter la decisión de exportación de gas natural a un referéndum vinculante, y convocar a Asamblea para modificar la Constitución; y los objetivos económicos, restaurar la estabilidad macro, reorientar el gasto público hacia programas sociales de alta visibilidad en áreas geográficas sensibles, y relanzar el PRI y los esfuerzos de lucha contra la corrupción (BM, 2004). El 18 de julio de 2004 se concretó la iniciativa del referéndum, con una amplia aprobación de las medidas propuestas por el gobierno. Dada la agenda planteada por el gobierno, y el respaldo que significa el resultado del referéndum, se ven mejores perspectivas para la reforma administrativa y la prevalencia de criterios técnicos para la carrera. Sin embargo, las restricciones presupuestarias han llevado este año al dictado de normas de austeridad (DS 27327-31/1/04, DS 27407-15/3/04, DS 27450-14/4/04) que implican una restricción para el desarrollo efectivo de la carrera administrativa.

Análisis de los Subsistemas² Planificación de Recursos Humanos

Existencia e integridad del sistema (1)

Se ha dado un reciente enfoque del gobierno en definir y dar seguimiento a metas. Sin embargo,

² El análisis de los subsistemas sigue los 93 puntos críticos establecidos en la metodología, los cuales se listan con su correspondiente valoración en el Anexo 1. Para cada apartado se indican entre paréntesis los puntos críticos asociados.

no se ha logrado llegar a implementar sistemas de monitoreo para el seguimiento de los indicadores intermedios. La gestión del gasto por resultados implica medir el desempeño, seleccionar metas, verificar y monitorear. Todo esto requiere competencias en cuanto a la gestión de personal, controles presupuestarios y financieros, y la Administración Pública Nacional (APN) en Bolivia no cumple estos requisitos mínimos (BM, 2004). En cuanto a la integración entre las distintas funciones de recursos humanos, el SAP prevé los subsistemas de Dotación, Evaluación, Movilidad, Capacitación y Registro, y su integración con otros sistemas de la ley SAFCO como el de Programación de Operaciones, Organización Administrativa y Presupuesto (NB-SAP cap. I). Si bien el sistema presupuestario tiene un alto grado de implementación, los sistemas de Planificación Operativa (SPO), SOA y SAP son los menos operativizados. Dentro del SAP, el hecho de concentrarse en el subsistema de Dotación funciones centrales como Planificación, Organización del Trabajo, Selección, Remuneraciones, atenta contra su efectiva implementación (en la versión anterior de las NB-SAP se distinguían estas funciones, que se concentraron bajo un único título en el intento de acercarlas a la estructura planteada en el EFP). Por otro lado, solo un 60% de las entidades ha elaborado sus reglamentos específicos (RE-SAP y RE-SOA), y generalmente no hacen más que replicar los contenidos de las normas básicas. Como elemento positivo puede mencionarse la intensa actividad de capacitación sobre los sistemas de la ley SAFCO que ha realizado la Contraloría en los últimos años.

Coherencia estratégica (2-3)

De acuerdo con la Ley SAFCO las entidades públicas deben realizar un Plan estratégico y además, un Plan Operativo Anual (POA), del cual surge la estructura organizativa y el proyecto de presupuesto. Una vez aprobado el presupuesto se reajusta el POA y se determinan los Planes Operativos Individuales (POAI) a partir de los cuales se define el personal requerido.

Este proceso está bastante generalizado, pero suele ser cubierto solamente en sus aspectos formales. Aún en los casos en que se aplican criterios de planificación de personal (generalmente en áreas de reciente creación, o casos piloto del PRI), las recientes restricciones de gasto operan sin tener en cuenta la planificación de la entidad. El ministerio de Hacienda no ejerce la rectoría sobre el sistema de planificación, pero sí hace operar fuertemente los techos presupuestarios. Además, el SPO no está incluido en el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) de información contable y presupuestaria del Ministerio de Hacienda. En relación con la reasignación de personal, en casos críticos como la Aduana, la situación de sospecha de corrupción desde la que se partió —sumada a la falta de información gerencial— impidió que se realizara un inventario de talento existente debiendo empezar desde prácticamente cero.

Información de base (4)

Si bien las NB-SAP establecen un detallado Subsistema de Registro (cap.VI) que alimentaría al Sistema de Información para la Gestión del Personal (SIAP), la realidad actual es que no existe un sistema de información fiable sobre el personal. El SNAP todavía está desarrollando el SIAP, que debería conectarse con el SIGMA. Si bien ambos sistemas dependen de Hacienda y corren sobre la misma plataforma, no se han integrado aún. Se realizó un relevamiento amplio en 2001 para alimentar el Registro Nacional de Funcionarios Públicos, pero funcionó como un censo puntual ya que no se siguió actualizando (SNAP, 2002). El SIAP no tiene el mismo grado de coerción que el SIGMA (que se utiliza para la liquidación de sueldos), con lo que se dificulta la actualización. En cuanto al peso del empleo público sobre la economía nacional, se ha reducido fuertemente a partir de la política de privatización comenzada a mitad de los '80, aunque está en discusión la razonabilidad de estas reducciones por no estar orientadas a los objetivos estratégicos de las áreas.

Eficacia (5–9)

Las plantillas presentan un elevado número de personal con titulación universitaria, incluso en puestos auxiliares, lo cual refleja la falta de oportunidades profesionales en el mercado laboral. No hay una correlación entre el nivel educativo y la cualificación del trabajo realizado. Las NB-SAP (art. 15) establecen que las unidades deben realizar un análisis de la oferta interna para adecuar las personas a los puestos, lo cual podría ayudar a resolver la situación.

Administración (10–11)

Al no haber planificación de recursos humanos, los directivos de línea no pueden saber cuáles puestos podrán ser cubiertos, ni en que momento.

Organización del Trabajo***Existencia e integridad del sistema (12)***

El subsistema de dotación de personal prevé el proceso de Clasificación y Valoración de Puestos (NB-SAP art. 13), y su integración con los procesos de planificación, reclutamiento, selección e inducción. El SNAP ha desarrollado un manual de valoración de puestos, que está pendiente de validación ya que el BM ha condicionado su apoyo financiero al compromiso del Ministerio de Hacienda de aplicar el manual una vez elaborado. El objetivo es que las entidades cuenten con un manual de clasificación, a partir del cual solo harían el encasillamiento. Además, el SNAP también tutela la aplicación del Sistema de Organización Administrativa (SOA), por lo que ha dictado Normas Básicas para las estructuras organizativas y los procesos administrativos y descripción de puestos (NB-SOA), a partir de las cuales cada entidad debe establecer su Reglamento Específico (RE-SOA). La mayoría de las entidades cumplen solo formalmente.

Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos (13–17)

Según las NB-SAP (art. 17), el POAI define los objetivos de cada puesto, con ello se avanza en la definición de tareas y responsabilidades anuales. Actualmente cada entidad establece sus des-

cripciones, sin criterios comunes, y define las retribuciones por puesto que estima oportuno. La Aduana tiene su propio manual, y ha realizado un diseño de puestos considerando el plan estratégico y el plan operativo del año en que se realizó. Sus puestos son descriptos de forma bastante genérica, de manera que existe una cierta polivalencia en las tareas.

Calidad de la definición de perfiles (18–21) y Administración (22–23)

Todavía no está plenamente implementado el sistema de organización del trabajo, más allá de los desarrollos normativos y algunos casos puntuales de implementación.

Gestión del Empleo***Igualdad y mérito en el acceso (24–27)***

La normativa existente se empieza a cumplir en diversos organismos y en otros, se empiezan a dar pasos para cumplirla. La existencia de la Superintendencia del Servicio Civil como instancia recursiva ayudó a la implementación de las normas, puesto que sus resoluciones de reclamos y de inspecciones son de cumplimiento obligatorio. El EFP (art. 5) establece cinco tipos de servidores públicos: a) electos, b) designados, c) de libre nombramiento, d) de carrera, e) interinos (condición temporal hasta por 90 días). Según el relevamiento realizado para el Registro Nacional de Empleados en 2001 (que excluye las carreras de régimen especial como docentes y médicos), 9% son “funcionarios de libre nombramiento”, y el 91% restante pertenece a la clase de “funcionarios de carrera”, que comprende los niveles a partir del cuarto nivel jerárquico (jefaturas de unidad) hacia abajo, cuya incorporación y permanencia se sujetaría a las disposiciones establecidas en el EFP (Mariscal Reyes, 2002). Hay baja presencia de mujeres en puestos superiores, y baja presencia de indígenas en todos los puestos.

Calidad del reclutamiento (28)

De acuerdo a las NB-SAP (art. 18), el reclutamiento puede realizarse por mecanismos señala-

dos por ley expresa en los puestos de funcionarios designados y por invitación directa en los de libre nombramiento, o por convocatoria pública interna o externa para los puestos de la carrera administrativa. Según el Registro de Funcionarios del año 2001, solamente un 26% de los funcionarios ingresan a la función pública por convocatoria pública, el resto lo hace por invitación directa, entre las razones más declaradas por los servidores públicos (SNAP, 2002). Las primeras experiencias de convocatorias públicas fueron las realizadas a través del PSC (1992–1997), y posteriormente en los proyectos piloto del PRI, siendo el caso más exitoso el de la Aduana, por el que se procesaron 37.000 postulaciones (12.563 personas) a 575 cargos entre fines de 1999 y principios de 2001 (Mallea Rada, 2001) y continúa incorporando personal por concursos públicos en 2003 y 2004, algunos de ellos implementados internamente en la entidad. El Presidente Mesa en febrero de 2004 presidió la incorporación a la carrera administrativa de 1638 funcionarios de 36 instituciones. Se retomó así un proceso que quedó suspendido desde que en julio de 2002 el entonces Presidente Quiroga presidiera la incorporación de 837 funcionarios públicos a 9 instituciones. Se anticipa que para fines de 2004 se habrán incorporado alrededor de 4500 servidores públicos, lo que representa aproximadamente un 10% del total de los funcionarios de carrera.

Calidad de la selección (29–32)

Las NB-SAP (art. 18) exigen: a) convocatoria pública, b) evaluación curricular, de capacidad técnica y de cualidades personales, c) comité de selección incluyendo a un miembro de la unidad de personal y otro de la unidad solicitante, que debe definir de forma previa a la convocatoria las técnicas de evaluación a utilizar, d) documentación del proceso de selección d) elección por la autoridad facultada entre los candidatos con mayor puntuación, e) nombramiento y toma de posesión. Se requiere fuerte coordinación entre el SNAP y la Superintendencia, debido a competencias complementarias (y no demasiado claras en las normas) sobre la evaluación y convalida-

ción del proceso de selección de personal. Se prevé la cobertura por interinato por un período máximo de hasta 90 días (art. 21). La realidad es que el 70% de las designaciones son “provisorias” (ingresos sin concurso, previos al EFP de junio 2001, que pueden regularizarse por concurso interno) o “ilegales” (ingresos sin concurso, posteriores al EFP, que solo pueden regularizarse por concurso externo).

Calidad de la recepción (33–34)

La recepción o inducción está prevista en las NB-SAP (art. 19) pero no está suficientemente aplicada, salvo en casos especiales como la Aduana. Se establece también un proceso de evaluación de confirmación al final del período probatorio (del cual se excluyen los tres niveles más altos) que dura tres meses.

Movilidad (35)

Según las NB-SAP (art. 31) en la transferencia a otro puesto debe prevalecer el consenso entre el empleado y la organización involucrada. Este punto ha generado conflicto para la aplicación de esta norma en algunos organismos como la Aduana, que consideran una limitación fuerte no poder disponer unilateralmente la movilidad geográfica de sus empleados.

Ausentismo (36)

Las oficinas de personal de las entidades llevan registro del ausentismo, pero no hay registros centralizados que permitan tener información al respecto.

Disciplina (37)

El régimen disciplinario es el establecido en el Régimen de Responsabilidad por la Función Pública de la Ley SAFCO (art. 17 del EFP). Cada entidad tiene que dictar su Reglamento Interno, en función del cual son controlados por la SSC.

Desvinculación (38–41)

El retiro se produce por renuncia, jubilación, invalidez, destitución tras procedimiento disciplinario, abandono de funciones por tres días

continuos o seis días discontinuos, incompatibilidad, prisión formal, supresión del puesto, cuando la evaluación de confirmación sea negativa, y cuando existan dos evaluaciones consecutivas de desempeño negativas (NB-SAP art. 32). La Superintendencia puede revisar cada proceso si se presenta recurso o realizar inspecciones en las entidades cuyos indicadores lo ameriten. La evaluación del período de prácticas está pendiente de reglamentación. El retiro por valoración negativa del desempeño y por cuestiones disciplinarias no se había utilizado hasta ahora, dado que el ingreso era por vinculaciones políticas. Han comenzado a darse desvinculaciones que siguen la normativa establecida, más allá de que todavía la inestabilidad laboral es una de las características más relevantes de la función pública boliviana. A pesar de que el 72% de los funcionarios es personal regular, solamente un 58% considera permanente su puesto de trabajo, el resto considera que es eventual. Los funcionarios públicos en promedio permanecen 7 años en la función pública, 4 años en una misma institución y solamente 2 años en el cargo (Mariscal Reyes, 2002).

Gestión del Rendimiento

Planificación y seguimiento del rendimiento (42–45)

Aun cuando la ley SAFCO y el EFP establecen un sistema de evaluación del rendimiento individual para los funcionarios (que a su vez se especifica en las NB-SAP), en la práctica éste no se ha implantado con carácter general. El SNAP verifica los formularios de evaluación, pero suele suceder que no se llegan a detectar aspectos discrecionales en los criterios propuestos. La Aduana ha establecido un procedimiento de evaluación que parte de la programación anual, estableciendo el POAI para cada empleado. La evaluación se hace anualmente, en base a un método mixto que combina la ejecución de los factores esenciales del puesto, rasgos de personalidad, el cumplimiento de objetivos y el proceso de capacitación del empleado. La evaluación la realiza un comité en el que está presente el encargado de la unidad

de personal, el representante de la máxima autoridad de la entidad y el superior inmediato del evaluado. Los resultados no se utilizan a efectos retributivos, sino para aportar datos para la carrera y la capacitación.

Evaluación (46–48) y Administración (49)

Las NB-SAP establecen cuatro niveles de evaluación: excelente, bueno, suficiente y en observación. La calificación de “en observación” exige una nueva evaluación entre los tres y seis meses de la anterior, y dos evaluaciones “en observación” permiten el retiro del empleado. Los datos indican que en casi todas las unidades donde se está empezando a introducir evaluación existe una tendencia de los directivos a evitar evaluaciones negativas de sus empleados. En la Aduana han logrado consolidar el sistema al cuarto año consecutivo de su aplicación, con dispersión de niveles de evaluación sin utilizar la distribución forzada.

Gestión de la compensación

Existencia de una estrategia salarial (50)

Existen serias distorsiones salariales en el Sector Público, debidas a la ausencia de una política salarial y de aplicación de métodos y técnicas para clasificar y valorar los puestos. La valoración de puestos se requiere en la normativa, pero no se ha implementado con carácter general. La Aduana, la Superintendencia de Bancos y la Contraloría tienen sistemas basados en la valoración de puesto con la definición de franjas dentro de las cuales los funcionarios pueden acceder a promociones horizontales.

Equidad interna y externa (51–57)

La ausencia del principio de equidad genera grandes discrepancias en la administración de los salarios al interior del Sector Público; sectores como el de Regulación (Superintendencias) perciben cerca de tres veces más que el salario percibido por la administración central (Ministerios y otros) (Mariscal Reyes, 2002). Aún ajustando

los datos por nivel de formación (que es mayor en las superintendencias), esta diferencia es muy pronunciada. Es generalizado el uso de consultores externos para realizar tareas permanentes, generalmente con sueldos más altos, aunque esta posibilidad está más limitada a partir de los decretos de austeridad.

Eficiencia (58) y Administración (59–61)

Los costos de personal no son excesivos en relación con los de mercado en ninguna categoría. Mas bien al contrario, son demasiado inferiores, salvo en los niveles auxiliares y de apoyo. Se ha avanzado en la detección de situaciones irregulares de duplicación de cargos a través del SIGMA. La situación de desventaja de los sueldos gerenciales en el Estado se acentúa a partir del reciente decreto marco de austeridad (DS 27327, 31/1/04), que prohíbe pagos de adicionales a la remuneración mensual, establece monto máximo para remuneración de presidente, ministros, viceministros y directores generales, y reduce un 5% el total del gasto corriente del Presupuesto General.

Otras compensaciones (62–64)

Los beneficios extrasalariales existentes son los relacionados con el sistema de pensiones y seguridad social, que es común a todos los trabajadores bolivianos. No hay pues un régimen especial ni privilegio alguno. Las pensiones son bajas en general, aun cuando pueden llegar al 90% del último salario cobrado. No existen mecanismos de evolución de los salarios en función de la inflación. El control de los aumentos anuales está centralizado por Hacienda y no permite alteraciones durante el ejercicio. Al no existir un esquema de carrera establecido, los ascensos no están aún previstos con carácter general, ni existen mecanismos de reconocimiento de logros sin efectos salariales. El modelo de carrera genérico del Título III del EFP es abierto y depende fundamentalmente del mercado laboral, en el sentido de que consiste en la incorporación de un candidato por concurso de méritos a un cargo determinado, sin mayores perspectivas de promoción que no sean las de presentarse a la competencia por un

mejor cargo. Este modelo permite la creación de incentivos tales como ascensos por franjas, pero no se los ha implantado.

Gestión del Desarrollo Profesional

Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera (65–70)

Las reglas de la carrera (criterios de avance, tiempo mínimo por nivel, escala salarial) no están definidas, ya que las normas establecen solo principios generales. Las NB-SAP prevén un esquema de carrera que combina la promoción vertical a un puesto superior a través de concurso con convocatoria externa, y promoción horizontal a un grado salarial superior en el mismo puesto de trabajo (art. 29). No está generalizada su aplicación, ni siquiera en los casos piloto del PRI. La normativa (art. 70 EFP y RA SSC 01/2002) establece tres mecanismos de incorporación: *a) automática*: funcionarios con desempeño efectivo de cinco años, o siete años en funciones jerárquicas, o ingresados a través del PSC o de carreras establecidas, *b) convalidación de procesos de selección*: funcionarios con menos de cinco años de desempeño, incorporados por procesos que siguen lo dispuesto en el EFP, por ejemplo los realizados en el marco del PRI, *c) modalidad continua*: los funcionarios ingresados después de junio de 2001 (fecha de entrada en vigor del EFP), que solo adquieren condición de funcionarios una vez que la SSC haya convalidado el proceso de selección. Las NB-SAP plantean competencias confusas para el SNAP y la SSC en relación con estos procesos (ver arts. 50 y 61c). Hasta julio de 2004 la Superintendencia había recibido 4823 solicitudes, habiendo revisado 3003, incorporando un total de 2481 empleados a la carrera, de los cuales la mitad corresponden a entidades descentralizadas (SSC, 2004).

Calidad de la formación y gestión de la formación (71–76)

Las NB-SAP establecen un Subsistema de Capacitación Productiva (Cap. V), que incluye la detección de necesidades, programación, ejecución y evaluación de las actividades y sus resultados,

aunque su aplicación no está generalizada, salvo en la capacitación sobre los sistemas de la Ley SAFCO. La Contraloría ha desarrollado una metodología que incluye *a) diseño de macro currícula*: lineamientos a partir de las necesidades detectadas por informantes clave y por las auditorías de la misma Contraloría a la institución, *b) diseño de micro currícula*: objetivos, perfil de destinatarios y contenidos mínimos de cada evento de capacitación, *c) planificación operativa*: que se vuelca en una carpeta con programa detallado, planes de clase, bibliografía, ejercicios prácticos, y evaluaciones. El material es elaborado por especialistas, y validado por un comité interno para confirmar que refleja la política de la Contraloría. Este esquema permite replicar las actividades en distintos momentos / lugares, y con distintos docentes. El ámbito de la Contraloría, con certificación ISO 9001 para sus procesos internos, es favorable para estos desarrollos metodológicos.

Gestión de la formación (74–76)

Los responsables del Sistema Nacional de Capacitación (SISNACAP) son el SNAP y la Contraloría. La Contraloría dirige el Centro Nacional de Capacitación, y capacita alrededor de 16.000 empleados al año. Cuenta con un Sistema Informatizado de Seguimiento Académico (SISAC). No tiene docentes de planta, sino que recurre a los auditores dentro de su horario de trabajo, y contrata a especialistas en cada tema. Tienen el proyecto de otorgar incentivos para que los participantes sean a su vez formadores en sus áreas de trabajo, lo cual permitiría una capacitación más situada en el entorno laboral. El SNAP trabaja ahora en un proyecto de capacitación a distancia sobre funciones transversales, fuera de los sistemas SAFCO.

Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

Gestión del clima (77–78), Eficacia de la comunicación (79–81)

La gestión del clima laboral y la comunicación institucional son prioridades muy secundarias (salvo en casos piloto como la Aduana) en un

contexto donde el foco está en los intentos de consolidar una carrera. Sin embargo, se indagó sobre el clima laboral en el relevamiento del Registro Nacional de Funcionarios Públicos (SNAP, 2002).

Equilibrio y calidad de las relaciones laborales (82–85)

En Bolivia está prohibida la sindicalización en la Administración Pública, al estar excluida del ámbito de la LGT por su decreto reglamentario (DS 224/43), con lo cual no hay derecho a la negociación colectiva ni derecho de huelga, y se prohíbe el pago de días no trabajados (EFP, art. 51.f) Bolivia no ratificó el Convenio 151 de la OIT sobre relaciones laborales en la APN, por lo que no estaría violando pactos internacionales con estas prohibiciones. Por otra parte la Constitución Política del Estado garantiza el derecho a la asociación, por lo cual la prohibición de la sindicalización podría ser declarada inconstitucional si fuera demandada ante el Tribunal Constitucional, posición que la SSC sostuvo ante una misión de la OIT en 2004.

Gestión del conflicto laboral (86–88)

A pesar de la falta de reconocimiento legal a los sindicatos en la administración pública, éstos existen y representan fuertes mecanismos de presión en las áreas de Educación y Salud. La inclusión de estos sectores en el EFP (Ley 2027/99) generó una fuerte movilización que logró que en la modificación del EFP (Ley 2104/00) los sectores Salud y Seguridad Social estuvieran sujetos exclusivamente a la declaración jurada de bienes y rentas y al régimen de ética pública, al igual que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Esta exclusión no dejó a los sectores de Salud y Seguridad Social exentos de la prohibición de sindicalizarse, puesto que esta restricción proviene de la Ley General del Trabajo y no del EFP. El sector Educación tampoco logró quedar fuera de esta restricción legal, aunque en los hechos, al igual que el sector de Salud y Seguridad Social, está dirigido por sindicatos de maestros rurales y urbanos que son sumamente fuertes y nego-

cian constantemente con el gobierno central, que los reconoce como legítimos representantes del magisterio. Por otro lado, la normativa descentralizadora ha fragmentado parcialmente la capacidad negociadora de los sindicatos en estos sectores, puesto que ha transferido las instalaciones escolares y de salud a los municipios. Durante el 2004 los sindicatos lograron suspender un decreto descentralizador que hubiera transferido adicionalmente la plantilla de estos sectores al nivel municipal, con lo que su capacidad negociadora se hubiera fragmentado definitivamente, pues hubieran tenido que negociar con 316 Alcaldes, reduciendo su actual capacidad de presión sobre el gobierno central a nivel de los respectivos ministerios que actualmente controlan la plantilla.

Gestión de las políticas sociales (88–89)

Las condiciones de trabajo de los empleados (jornada, vacaciones, licencias, horario) se establecen en forma general en el EFP (arts. 46-50) y su reglamentación (DS 25749, art. 18 a 25), y son equiparables a las establecidas en la Ley General de Trabajo. El sistema tradicional de pensiones fue reemplazado por las AFP (administradoras de fondos de pensión) y un sistema de capitalización individual. Sigue siendo importante el peso del déficit de contribuciones del Estado al nuevo sistema de pensiones en relación con el déficit total. La normativa es exigente en la prevención de riesgos laborales; existe un organismo público de Seguridad e Higiene en el Trabajo que se encarga de promocionar el cumplimiento de la normativa del Código de Seguridad Social y de auxiliar técnicamente. No obstante, en la práctica, no hay una implantación de medidas eficaces en este sentido. Existen ayudas para estudio y becas, y otras ayudas sociales, pero no se insertan en políticas integrales de conciliación de vida familiar y laboral.

Organización de la Función de Recursos Humanos (90–93)

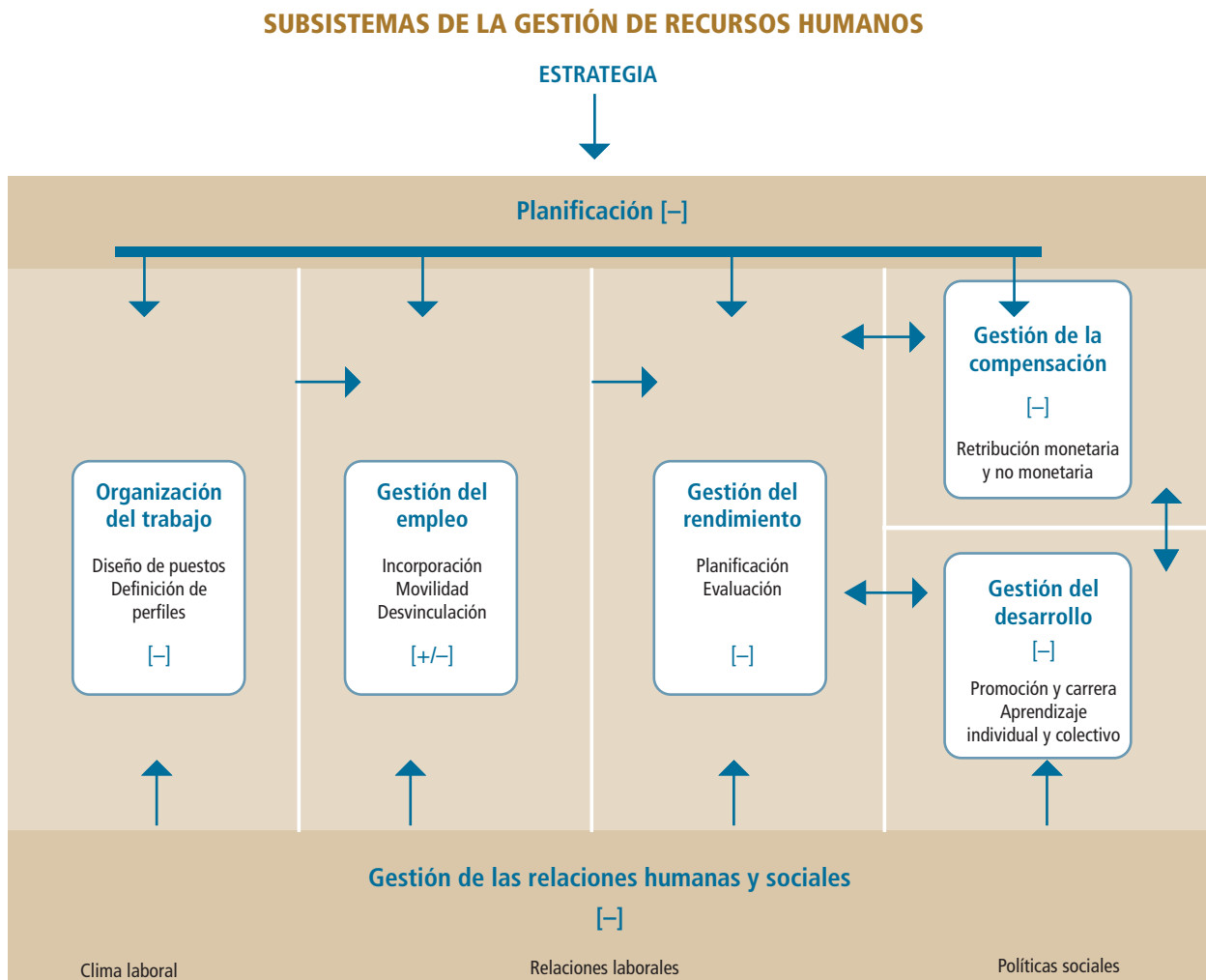
Hay varias instituciones implicadas en la gestión de RH, con problemas de coordinación derivados de normas poco claras sobre la competencia

de cada una de ellas. Las tres entidades responsables son: el SNAP (organismo desconcentrado dependiente del Ministerio de Hacienda, reporta al Viceministro de Presupuesto y Contaduría, creado por DS 25156/98), que actúa como órgano rector del Sistema de Administración de Personal (SAP) y del Sistema de Organización Administrativa (SOA); la Superintendencia de Servicio Civil (SSC), entidad supervisora de la carrera y de la incorporación de personal, e instancia jerárquica en la vía recursiva administrativa, y la Unidad Técnica del PRI, dependiente de la Vicepresidencia. Existe adicionalmente un Delegado Presidencial para la Institucionalización encargado de actuar como impulsor de la reforma del servicio civil, pero carente de un presupuesto significativo y del necesario respaldo político para enfrentarse a intereses creados. El accionar del SNAP se ve limitado por la sobrecarga de tareas administrativas y por su debilidad jurídica, política y financiera, ya que los recientes decretos de austeridad disminuyeron su presupuesto al 40% de su nivel previo. La SSC (creada por el EFP, como entidad autónoma “bajo tuición del MH”) mantiene una fluida relación con la Unidad del PRI. Tiene la particularidad de financiarse a partir de un aporte del 0,4% de la masa salarial de toda la APN (Ley 2104/00), si bien su presupuesto está sujeto a los techos que establezca Hacienda, y ha sufrido los recortes de los decretos de austeridad. Desde su creación en 2001 la SSC resolvió 320 recursos jerárquicos, con un resultado de aproximadamente 50% de casos resueltos a favor del funcionario, y un cumplimiento de casi el 80% de sus resoluciones. En principio la incorporación de una institución independiente como instancia jerárquica es interesante, pero en el marco del fuerte clientelismo todavía vigente en Bolivia es de muy difícil sustentabilidad. El esquema combina un organismo rector del sistema de recursos humanos (SNAP), con un organismo regulador (SSC), y un organismo impulsor (Unidad PRI o Delegación Presidencial para la Institucionalización). Estos roles no son totalmente claros, generando roces y confusiones entre los distintos organismos.

En el Ministerio de la Presidencia hay una institución pequeña, el Servicio Nacional de Organización del Poder Ejecutivo (SNOPE) creada en 1997 para colaborar en la organización del servicio público, sin haber una norma que establezca su articulación con el SNAP. Por otro lado, la Contraloría es una institución que depende del Poder Legislativo y controla el accionar de los organismos del Ejecutivo. En 1992 asumió un rol importante en la gestión del sis-

tema de responsabilidades de los funcionarios, y además realiza la capacitación de los ocho sistemas de la Ley SAFCO. Las normas intentan descentralizar la gestión en las oficinas de personal de las entidades, pero no hay suficiente personal capacitado para aplicar las metodologías desarrolladas desde el SNAP, con lo cual su aplicación termina dependiendo de las capacidades individuales de los responsables en cada institución.

Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos



II. INDICADORES

A) Indicadores Cuantitativos

Indicadores Cuantitativos del Sistema de SC analizado – Bolivia (en dólares)³

1. Tasa de designaciones políticas

Tasa de designaciones políticas	9%	Funcionarios de “libre nombramiento” como porcentaje del total – Registro Nacional de Funcionarios Públicos 2001 (SNAP, 2002)
---------------------------------	----	---

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno

Gasto de capítulo de personal en las Administraciones Públicas (en millones)	425,28	Año 2003 <i>Fuente:</i> Presupuesto General de la Nación-Viceministerio de Presupuesto - Flujo financiero Consolidado-partida 1221
PBI (En millones)	7.855,54	Año 2003 (p) <i>Fuente:</i> INE – Indicadores económicos
Nómina Salarial / PBI, en porcentaje	5.41%	

Incentivos del Servicio Civil

3. Compresión vertical de los salarios

Máxima categoría de la escala salarial	2.464,14	Año 2003 – Primer nivel jerárquico por debajo del ministro. <i>Fuente:</i> La Remuneración De Los Altos Dirigentes de Sector Público – Trabajo elaborado por Nelson Marconi, Laura Carrillo y Claudia Helena Cavalieri, bajo La Coordinación Del CLAD, Pág. 94
Mínima categoría de la escala salarial	56,06	Año 2002/2003 – Salario básico para el sector público y privado <i>Fuente:</i> Decreto Supremo N° 26547 del 14/03/2002
	43.95	

³ Tipo de Cambio promedio: 2003 Bol 7,67 por cada US\$.

Incentivos del Servicio Civil**4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita**

Sueldo gubernamental promedio del gobierno central (mensual)	389,13	Año 2002 (p). <i>Fuente:</i> INE, Estadísticas Nacionales 2003
PBI per cápita (mensualizado)	78,45	Año 2002 (p). <i>Fuente:</i> Cálculos propios (PBI/Población/12)
	4.96	

Incentivos del Servicio Civil**5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado**

Sueldo gubernamental promedio del gobierno central	389,13	2002 (p) INE, Estadísticas Nacionales 2003
Sueldo promedio sector privado	264,76	2002 (p) INE, Estadísticas Nacionales 2003
	1.47	

Dotación de Servicio Civil**6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total**

I. Número total de empleados	261.658	Año 2003 <i>Fuente:</i> La Remuneración De Los Altos Dirigentes de Sector Público Trabajo elaborado por Nelson Marconi, Laura Carrillo y Claudia Helena Cavalieri, bajo La Coordinación Del CLAD, pag. 46
II. Población total	8.274.325	Año 2001 <i>Fuente:</i> Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 – INE Estadísticas Nacionales 2003.
I / II	3.16%	

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

Gasto público (en millones)	1.998,48	Año 2003 <i>Fuente:</i> Presupuesto General de la Nación-Viceministerio de Presupuesto - Flujo Financiero Consolidado
I. Número total de empleados	261,658	Año 2003 <i>Fuente:</i> La Remuneración de Los Altos Dirigentes del Sector Público. Trabajo elaborado por Nelson Marconi, Laura Carrillo y Claudia Helena Cavalieri, bajo La coordinación del CLAD, pág. 46
I / II (en dólares)	7.637,75	

B) Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil

Tabla de índices

Índice	Valor Índices (escala 0 A 20)	Porcentaje de la escala	Subíndice	Valor subíndices (escala 0 a 10)	Porcentaje de la escala
(E) Eficiencia	6.33	32%			
(M) Mérito	4.31	22%			
(CE) Consistencia estructural	3.69	18%			
			(CES) Coherencia estratégica	1.71	17%
			(CD) Consistencia directiva	1.43	14%
			(CP) Consistencia procesos	2.42	24%
(CF) Capacidad funcional	3.86	19%			
			(COM) Competencia	2.56	26%
			(EI) Eficacia incentivadora	1.23	12%
			(FL) Flexibilidad	1.91	19%
(CI) Capacidad integradora	4.24	21%			

Eficiencia

Las mayores debilidades surgen del sistema de remuneraciones, que resulta inequitativo y poco competitivo. Se rescatan como aspectos algo más adecuados la razonabilidad del costo global de las plantillas públicas, los beneficios sociales similares a los del sector privado, y las iniciativas recientes para orientar la inversión en formación en base al diagnóstico de necesidades.

Mérito

Refleja la coexistencia de un sistema patrimonialista, con iniciativas para institucionalizar el reclutamiento y selección por mérito, que comenzaron en organizaciones piloto del PRI, extendiéndose luego a otras entidades.

Consistencia Estructural

Subíndice Coherencia estratégica. Es muy débil la integración de las funciones de recursos humanos entre sí, y con la estrategia de la organización.

Subíndice Consistencia directiva. El nivel de descentralización efectiva de la gestión de recursos humanos es bajo. En general falta preparación en las áreas de personal de las entidades, si bien se dan casos puntuales donde entidades con mayor autonomía y áreas de personal a cargo de directivos preparados, generan mayor eficiencia en la gestión de los recursos humanos.

Subíndice Consistencia de procesos. La consistencia de los procesos de gestión de recursos humanos es muy baja. En particular, están muy poco desarro-

llados los subsistemas de planificación y organización del trabajo. Se destacan por su valoración positiva la disponibilidad de información para la gestión salarial, y los avances en la detección de necesidades y evaluación en los programas de capacitación.

Capacidad funcional

Subíndice Competencia. Refleja los avances registrados en el reclutamiento e incorporación de personal a través de concursos públicos, si bien persisten los criterios clientelistas en la gestión.

Subíndice Eficacia incentivadora. La gestión del rendimiento es prácticamente inexistente, y el sistema de remuneraciones muy poco eficiente. Se rescata la posibilidad de despido por bajo rendimiento, y el sistema disciplinario que comienza a utilizarse en las entidades.

Subíndice Flexibilidad. Las normas prevén cierta flexibilidad en términos de posibilidad de despido por bajo rendimiento, y de rescisión del empleo por razones organizativas. El diseño de puestos es bastante formal, y la movilidad funcional y geográfica, limitada.

Capacidad integradora

Refleja las limitaciones de la gestión del rendimiento y de las remuneraciones. También incide el bajo desarrollo de la política de clima laboral y comunicación. Se rescata en términos relativos la gestión de las relaciones laborales, ya que —si bien en términos informales— se respeta el diálogo entre las autoridades y los trabajadores estatales.

III. CONCLUSIONES

Análisis de áreas causales

Los subsistemas de *planificación y organización del trabajo* se encuentran muy poco desarrollados, aun cuando existen bases para que se los ponga en marcha, a través de la planificación estratégica y

operativa. En el *subsistema de empleo*, la mejora de los procedimientos tras el EFP y la experiencia de las convocatorias abiertas realizadas a través del PSC y el PRI, y su extensión a otras áreas del gobierno, se reflejan en el índice de mérito, que es el mejor valorado en términos relativos. También se registran avances en la *gestión del desarrollo*, ya que si bien todavía no logra definirse una carrera administrativa, se han registrado algunas experiencias exitosas de capacitación en relación con los procesos administrativo-presupuestarios. La *gestión de las remuneraciones* presenta un bajo nivel de equidad y competitividad, y la *gestión del rendimiento* prácticamente no se ha implementado en ninguna entidad.

Factores del contexto interno y entorno

Persiste una fuerte crítica sobre la mala gestión en diferentes niveles estatales, la falta de transparencia y la corrupción, que en gran parte se asocia a la falta de una continuidad en las políticas por las prácticas clientelísticas. La dependencia del clientelismo político puede atribuirse a un sistema electoral que promueve las coaliciones como parte del proceso de elección presidencial. Estas coaliciones no surgen de programas compartidos, sino en base al clientelismo, lo cual complica la gestión dado que cada vez hay mayores divergencias en cuanto a la dirección de las políticas entre los distintos partidos (BM, 2004). A partir de las elecciones municipales de diciembre de 2004, por virtud de una enmienda constitucional los partidos políticos perderán el monopolio de presentar candidaturas, por lo cual se estima que los problemas derivados de la conformación de coaliciones de gobierno se complicarán todavía más al tener que tomar en cuenta las nuevas autoridades electas a partir de las denominadas “agrupaciones ciudadanas”.

Al mismo tiempo, la difícil situación en la que se encuentra Bolivia hace que se cuestione la utilidad de las reformas realizadas en el pasado. Estas reformas han logrado avances en los indicadores sociales, y han instalado a nivel institucional normativa y metodología de avanzada en algunas or-

ganizaciones gubernamentales. Sin embargo, la demora en lograr su consolidación y la dependencia externa que crearon (los recursos externos representan un tercio del gasto público total) puede jugar en contra de iniciativas de reforma a futuro.

En Bolivia se han realizado desde mitad de los años '80 reformas institucionales e intentos de instalar principios meritocráticos en la gestión de recursos humanos en el Estado. El marco de ordenamiento administrativo y presupuestario brindado por la ley SAFCO (1990), sumado a los recientes avances con la aprobación del EFP, proveen herramientas concretas para la lucha contra la corrupción y el clientelismo político.

En los últimos dos años, es lógico entender que los problemas sociales del país han relegado de la agenda el tema de la carrera administrativa. Con la nueva gestión de gobierno comenzada en octubre de 2003 el clientelismo en el nombramiento de puestos públicos ha disminuido, además de haberse nombrado un Delegado Presidencial para el Desarrollo Institucional que viabiliza un canal de comunicación directo al Gabinete Presidencial para el tratamiento de estos temas (SSC, 2004).

Conclusiones principales del diagnóstico

A pesar de haberse establecido un sistema normativo básico que respalda los principios meritocráticos, todavía no hay un sistema de servicio civil implementado en el sector público, los esfuerzos se limitan a experiencias piloto. Es notable que en un servicio civil tan poco desarrollado, un caso piloto como la Aduana de Bolivia haya ganado el premio BID de Mejores Prácticas en la Aduana en el año 2002. Los casos piloto que mejor funcionaron fueron los de los organismos autárquicos, por una confluencia de la situación de mayor independencia que provee la autarquía y la disponibilidad de recursos. No fueron tan exitosos los ministerios, más vulnerables a cambios políticos. Las transformaciones logradas coexisten con prácticas patrimonialistas, incongruentes con los cambios realizados.

Los esfuerzos de institucionalización se focalizaron en la incorporación mediante proceso competitivo, este sesgo conlleva el riesgo de no dar continuidad y sostenibilidad a los cambios al no complementarse con un modelo claro de carrera administrativa. Existen propuestas de diseño de diversos modelos de carrera administrativa para diferentes entidades, pero hasta la fecha no se han podido plasmar en enmiendas a las NB-SAP. Hasta ahora, la carrera solo implica estabilidad en base a méritos. Si bien es un avance, no es suficiente para retener a los recursos calificados incorporados por procesos competitivos. No hay una carrera ni una política salarial que acompañe el proceso de cambio y no se analiza la pérdida de recursos económicos a causa de los costos de rotación. La política de austeridad implantada por la actual gestión de gobierno ha derivado en drásticos recortes presupuestarios a la masa salarial de las entidades públicas en todos sus niveles, con el consecuente alejamiento de personal altamente calificado (SSC, 2004).

Se observa que los intentos de reforma dependen fuertemente de la voluntad política. Si bien los políticos aprobaron la normativa vigente, parecen haber encontrado también los mecanismos para incumplirla o dilatar su cumplimiento. Los constantes cambios a la estructura del Poder Ejecutivo fusionando y eliminando entidades públicas afectaron la estabilidad laboral de varios funcionarios de carrera administrativa. Además, durante el año 2003 y parte de la gestión 2004 el PRI ha paralizado sus actividades de apoyo a la reforma por falta de apoyo político. Sufrió los efectos de la volatilidad experimentada últimamente por la Vicepresidencia (que supuestamente debería ser un área estable), con cuatro cambios en los últimos tres años. A esto se suma la falta de coordinación entre las entidades responsables de la implantación del Servicio Civil en Bolivia.

A pesar de estas fuertes restricciones, se han realizado algunos avances, como el desarrollo de un marco normativo que puede requerir mejoras, pero que provee las bases del sistema. Si bien parcialmente, ciertos aspectos de la carrera ya están en marcha (incorporación y estabilidad por

mérito) y no solamente en las entidades piloto del PRI. La extensión de la aplicación de concursos públicos genera un espíritu de cuerpo entre los funcionarios incorporados, que crea una barrera a la discrecionalidad de los ministros. Entidades que se encontraban bajo el régimen laboral de la Ley General del Trabajo comienzan un proceso de adecuación al EFP. La presencia de un organismo regulador independiente (SSC) que provee una instancia de recurso a los empleados y funciona como control de cumplimiento de las normas para los organismos puede colaborar en la consolidación de la normativa y su efectiva implementación.

IV. RECOMENDACIONES

Además de estar fuertemente respaldado políticamente, cualquier intento de mejora del sistema de gestión de RH en Bolivia debe incluir estrategias de sostenibilidad financiera, técnica, política y social (respaldo de los propios funcionarios y de la ciudadanía) para su desarrollo y efectiva implantación. Estas estrategias requerirán seguramente una revisión de las normas para corregir algunas contradicciones y operativizar los principios contenidos en ellas, pero queda claro que implantar un servicio civil de carrera requiere de una estrategia operativa concertada ampliamente en diferentes instancias y no sólo de una legislación y de instrumentos técnicos de aplicación de las políticas de gestión de los recursos humanos. Por otro lado, es importante destacar que la implementación de la carrera administrativa necesariamente requerirá de una inversión importante de fondos. Sin descuidar las restricciones presupuestarias, se debería evaluar la posibilidad de asumir esta inversión, que por otro lado generará ahorros en términos de disminución de la alta tasa de rotación en los cargos ejecutivos cubiertos por concursos públicos.

A su vez, a la hora de definir la distribución de competencias en materia de reforma de la administración pública entre varias instituciones, es imprescindible diseñar un proceso integral que garantice la conducción de un proceso uniforme de transformaciones. Es importante entonces definir con mayor claridad el rol de cada una de las instituciones involucradas para potenciar su accionar. Actualmente la SSC aparece como la institución con mayor incidencia en la gestión de los procesos de recursos humanos, mientras que el SNAP no cuenta con un respaldo claro desde el punto de vista normativo ni político para asumir efectivamente el rol de rector del sistema que le ha delegado el Ministerio de Hacienda. Por otro lado, se ha creado el cargo de Delegado Presidencial para la Institucionalización del cual depende el PRI, pero aun no ha asumido plenamente las funciones impulsoras que le corresponden, y que el PRI debió dejar de lado por falta de apoyo político desde 2002 (SSC, 2004). En definitiva, es necesario garantizar la efectiva interacción entre estas organizaciones, fortaleciéndolas en sus capacidades y clarificando su ámbito de acción.

Una última recomendación, de carácter operativo, es la de aprovechar el SIGMA como mecanismo de implantación de los nuevos procesos de gestión de personal (SSC, 2004). El sistema cuenta con manuales operativos detallados, que permitirían implantar los procesos aún sin que cada organización dicte sus reglamentos específicos para el SAP.

En síntesis, se ha avanzado en los últimos años en el desarrollo de normativa y herramientas metodológicas para trabajar los distintos aspectos de la gestión de recursos humanos, y también se han aplicado las mismas en algunas experiencias piloto. Queda pendiente la efectiva implantación de estos mecanismos a nivel generalizado para la administración pública boliviana, que todavía se maneja con criterios fuertemente patrimonialistas.

V. TABLA DE SÍNTESIS

Categorías	Factores	Comentarios del Evaluador
Antecedentes		Reformas estructurales desde mediados de los '80. En los '90, sucesivos programas de reforma del servicio civil (PSC, PRI) con apoyo del BM, orientados a incorporación de profesionales y financiamiento de incentivos salariales. Problemas de sustentabilidad llevaron a su concentración en algunas áreas piloto.
Análisis del Contexto Institucional	Análisis del marco legal	La normativa presenta algunas contradicciones, pero sigue en términos generales el modelo de GRH a contrastar. El problema más grave son las serias dificultades para lograr su implementación efectiva.
Análisis Funcional del Servicio Civil	Análisis organizativo de la función Recursos Humanos	Varios organismos a cargo del sistema, desiguales niveles de inserción institucional, bajo nivel de coordinación.
Análisis Subsistemas	Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado	Nivel razonable de la nómina salarial y del número de empleados. Amplio rango entre máxima y mínima remuneración de la escala. El sueldo promedio del gobierno supera el del sector privado, aunque no es competitivo en los niveles superiores de la escala.
	Planificación	Sistema integrado de gestión administrativo presupuestario (SAFCO – soporte informático SIGMA), pero con bajo nivel de implantación efectiva, sobre todo los sistemas de planificación, organización operativa y administración de personal.
	Organización del Trabajo	Este subsistema no está maduro todavía. Las normas se cumplen solo en la formalidad.
	Gestión del Empleo	Después de varios años de experiencias piloto de incorporación a través concurso público, comienza a replicarse esta modalidad en otras áreas de la APN. Instancia de control de legalidad del proceso a través de la SSC.
	Gestión del Rendimiento	No está generalizado en la APN, si bien está contemplado en las normas. Interesante experiencia en la Aduana, que logró consolidar el sistema sin recurrir a la distribución forzada.
	Gestión de la Compensación	Falta de equidad interna y externa del sistema de compensaciones. Incentivos para algunas áreas dependen de la cooperación internacional, atentando contra su sustentabilidad.
Índices del Sistema de Servicio Civil	Gestión del Desarrollo	Si bien se establece en la normativa, no hay avances en la implantación de una carrera administrativa, ni siquiera en los casos piloto del PRI. Escasa presencia de actividades de capacitación. Desarrollos metodológicos de la Contraloría en la capacitación sobre los sistemas SAFCO.
	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	El clima organizacional y la comunicación no son una prioridad. No se reconocen las negociaciones colectivas en el sector público. Los beneficios sociales son similares a los del sector privado.
		Consistencia estructural, Capacidad integradora y Capacidad funcional se sitúan alrededor del 20% de la escala prevista. Algo por encima se sitúan Mérito y Eficiencia (22% y 32% respectivamente).

ANEXOS

ANEXO I. Valoración de los puntos críticos

(Ver anexo final)

ANEXO II. Ficha técnica del informe

- **Fecha de finalización del informe**

Fecha del diagnóstico: Junio 2002

Fecha de la revisión: Agosto 2004

- **Consultores**

Mercedes Iacoviello, Laura Zuvanic

Asistentes: Yanina Azzolina, María Jesús Zuvanic

- **Fuentes de obtención de la información**

Documentos

Banco Mundial (2004) “Estrategia de asistencia al país para la República de Bolivia”. Documento del BM, 8 de enero. http://www.bancomundial.org.bo/BancoMundial_Bolivia/eap.asp

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) “Estadísticas Nacionales 2003”. <http://www.ine.gov.bo/cgi-bin/piwdie1xx.exe/TIPO?Grupo=01&D2=4&D3>

Mallea Rada, Verónica (2001) “La institucionalización de la gestión de recursos humanos en la Aduana Nacional de Bolivia”. Aduana Nacional de Bolivia. La Paz, 10 de julio. <http://www.iadb.org/int/customsjpn/Practicas/Bolivia.pdf>

Mallea Rada, Verónica (1997) “La reforma del Estado y el servicio civil en Bolivia”. En: “Anales 4. Ética, profesionalización y reformas en la función pública”. I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Venezuela. Junio.

Marconi, Nelson, Carrillo, Laura & Cavalieri, Claudia Helena (2003) “La Remuneración De Los Altos Dirigentes de Sector Público”,

CLAD. <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/remuneracion/remuneracion.html>

Mariscal Reyes, Hugo (2002), “Reseña de la Función Pública en Bolivia. El contexto de Reforma del Servicio Civil”, Presentado en “Coloquio Centroamericano sobre la Función Pública. Aprendiendo de la experiencia comparada”. Bolivia. http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo_a.html

Memoria del Gobierno Constitucional 1997-2001, Hugo Banzer.

Presupuesto General de la Nación. Viceministerio de Presupuesto. Flujo financiero Consolidado-partida 1221 (2002) <http://vmpp.hacienda.gov.bo>

SNAP (2002) “Registro Nacional de Funcionarios Públicos – 2001” <http://www.snap.gov.bo/scivil/spd514.php>

SSC (Superintendencia del Servicio Civil) (2004) “Presentación a Misión del Banco Mundial sobre el Servicio Civil en Bolivia, 25-26 de septiembre de 2003”

Villoria, Manuel (2002) “Diagnóstico del sistema de Servicio Civil de Bolivia”. BID. Diálogo Regional de Políticas. Madrid, junio. <http://www.iadb.org/int/drp/esp/Red5/Documentos/BIDBolivar11-02esp.pdf>

World Bank (2000) “Bolivia. From patronage to professional state. Bolivia Institutional and Governance Review. Volume I: Main Report. Document. August, 25.

Normativa

Decreto Supremo N° 224/43. Agosto de 1943. Reglamentación de la Ley General de Trabajo.

Decreto Ley N° 11049. 1973. Sistema de Personal y de Carrera Administrativa.

Decreto Supremo N° 25156. 4 de septiembre de 1998. Decreto de creación del SNAP.

Decreto Supremo N° 25749. 2 de abril de 2000. Reglamento Estatuto Estatuto del Funcionario Público.

Decreto Supremo N° 25758. 4 de septiembre de 2000. Decreto de aprobación de SIGMA.

- Decreto Supremo N° 26547/02. Salario básico para el sector público y privado.
- Decreto Supremo N° 27327. 31 de enero de 2004. Marco de austeridad racionalizando el gasto de las entidades públicas.
- Decreto Supremo N° 27407. 15 de marzo de 2004. Complementa el Decreto Supremo N° 27.327 de 31 de enero de 2004 y establece plazos para la racionalización del gasto en las entidades del sector público.
- Decreto Supremo N° 27450. 14 de abril de 2004.
- Dispone y aprueba medidas complementarias de austeridad y racionalidad del gasto público para el año fiscal 2004.
- Ley N° 1178. 20 de julio de 1990. Ley SAFCO. Sistema de Administración y Control Gubernamentales.. 217055 –
- Ley N° 1615/95. Constitución Política del Estado. Título Cuarto - Funcionarios Públicos - Artículos 43, 44 y 45.
- Ley N° 1788. 16 de septiembre de 1997. Ley LOPE. Ley de Organización del Poder Ejecutivo.
- Ley N° 2027. 27 de octubre de 1999. Estatuto Funcionario Público (EFP).
- Ley N° 2104. 21 de junio de 2000. Modificación Estatuto del Funcionario Público.
- NB-SAP - Decreto Supremo N° 26.115 – 16 de marzo de 2001. Aprobación Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal. (Deroga la Resolución Suprema No. 217064 de 23 de mayo de 1997).
- NB-SOA. Resolución Suprema N° 217055 – Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa.
- R.A. SSC 01/2002 Resolución Administrativa de la Superintendencia del Servicio Civil N° 01, 28 de enero de 2002. Aprobación del Reglamento de Procedimiento de Incorporación a la Carrera Administrativa
- SNAP. Guía para Elaboración del Reglamento Específico SAP
- SNAP. Guías de Aplicación del Sistema de Organización Administrativa (SOA)
- SNAP. Modelo de Reglamento Específico SAP para Administración Central

Entrevistas

Nombre	Organismo – Area	Cargo
Verónica Mallea Rada	Aduana Nacional de Bolivia.	Jefe Depto. de Recursos Humanos
Denis Angulo Velarde	Proyecto de Reforma Institucional. Ministerio de Desarrollo Sostenible	Director Ejecutivo
Juan Carlos Zuleta Calderón	Proyecto de Reforma Institucional. Ministerio de Desarrollo Sostenible	Director Adjunto
Silvia Villena Monje	SNAP Ministerio de Hacienda	Directora de Servicio Civil
Jeanette Angus	SNAP Ministerio de Hacienda	Responsable Registro Nacional de Funcionarios Públicos
Hernán Zenteno	SNAP Ministerio de Hacienda	Director Nacional
Walter Guevara	Superintendencia del Servicio Civil	Superintendente
Raúl Bueno	Superintendencia del Servicio Civil	Intendente General

Sitios web consultados

SIGMA – Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa	www.sigma.gov.bo
Servicio Nacional de Administración Pública	www.snap.gov.bo
Instituto Nacional de Estadística	www.ine.gov.bo
Gobierno de Bolivia	www.bolivia.gov.bo
Presidencia de la República de Bolivia	http://www.presidencia.gov.bo/
Dirección Nacional de Comunicación Social	http://www.comunica.gov.bo
Honorable Congreso Nacional de Bolivia	http://www.congreso.gov.bo
Viceministerio de Presupuesto y Contaduría	http://vmppc.hacienda.gov.bo
Grupo Banco Mundial – Dirección Subregional Bolivia, Ecuador, Perú, Venezuela. Región AlyC	www.bancomundial.org.bo
Diario La Patria	www.lapatriaenlinea.com
Diario Bolivia Hoy	www.boliviahoy.com
BID – Bolivia	http://www.iadb.org/exr/country/esp/bolivia/

Abreviaturas

AFP	Administradoras de Fondos de Pensión
APN	Administración Pública Nacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
EFP	Estatuto del Funcionario Público
LOPE	Ley de Ordenamiento del Poder Ejecutivo
NB - SAP	Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal
NB - SOA	Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa
PNI	Plan Nacional de Integridad
POAI	Planes Operativos Anuales Individuales
PRI	Proyecto Reforma Institucional
PSC	Programa de Servicio Civil
RA	Resolución Administrativa
RB - SOA	Reglamentos Específicos del Sistema de Organización Administrativa
RE - SAP	Reglamentos Específicos del Sistema de Administración de Personal
RH	Recursos Humanos
SAFCO	Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamental
SAP	Sistema de Administración de Personal
SIAP	Sistema de Información para la Gestión del Personal
SIGMA	Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa
SISNACAP	Sistema Nacional de Capacitación
SNAP	Servicio Nacional de Administración de Personal
SNOPE	Servicio Nacional de Organización del Poder Ejecutivo
SOA	Sistema de Organización Administrativa

Síntesis del diagnóstico

Caso Brasil¹

I. RESUMEN EJECUTIVO

Principales conclusiones

En el contexto latinoamericano, la burocracia del gobierno central brasileño es altamente meritocrática (Evans y Rauch, 1999), gozando además de buena reputación técnica y social (Heredia y Gaetani, 2002). Los cambios en las prácticas de recursos humanos implementados desde 1995 han ocurrido en contextos de cambios institucionales relevantes (Alston et.al., 2004), como lo son la reducción del estado en la economía con reformas orientadas al mercado y la contención del gasto público (Diniz, 2003). Las prácticas de recursos humanos no se han incorporado uniformemente, presentando contradicciones por la multiplicidad de iniciativas y carencias en el estadio de implementación (Gaetani, 2003). Empero, las mismas pueden caracterizarse por su búsqueda de flexibilidad, capacitación continua, e incentivos. Bajo la conducción de Fernando Henrique Cardoso entre 1995–2002, la gestión de recursos humanos buscó introducir criterios para revertir la inamovilidad de los funcionarios públicos (garantizada por la Constitución de 1988), controlar los gastos en personal, y posibilitar la contratación bajo el régimen privado o *régimen celetista* (CLT, Ley de Contrato de Trabajo). Un primer legado de este gobierno es la reducción en un 18% del número funcionarios del

Poder Ejecutivo civil federal (ya sea por jubilaciones, terciarizaciones o retiro incentivado), especialmente en las áreas de salud, planificación y educación (SEGES 2003b), que se revierte en los dos últimos años. Un segundo legado es la concepción de la necesidad de una gestión pública eficiente, retomada por el actual presidente Ignacio Lula da Silva con una importante variante: la de legitimar las acciones de la gestión pública mediante la incorporación de actores sociales en las decisiones gubernamentales.

En relación a los índices, su promedio se sitúa en valores superiores al 50%, destacando el alto porcentaje que evidencia el índice de Mérito. En ese sentido, los valores más bajos corresponden a capacidad integradora y eficiencia con un 56% mientras que el mayor valor corresponde a mérito con un 87%.

Contexto institucional

Con una población de 178.4 millones y un ingreso nacional per cápita de U\$2.830 (Banco Mundial, 2003), Brasil se está recuperando de la recesión que duró hasta mediados del 2003, marcada por un alto índice de desempleo y un

¹ Autores: Mercedes Iacoviello y Ana L. Rodríguez-Gustá.

Este trabajo se basa en la revisión y actualización del diagnóstico realizado por Nelson Marconi (2002).

crecimiento del 0.6% del PIB para dicho año y la reducción de flujos de inversión externos directos, además de experimentar la devaluación del real en 1999 (cuando se pasa el tipo de cambio flotante) y posteriormente en 2002 (Brasil-FMI, 2003). Para 2004 se espera un crecimiento de 3.5%, continuando las políticas de baja en la tasa de interés del Banco Central, y el régimen de control de la inflación por medio de fijación de metas (Brasil-FMI, 2003, Banco Mundial, 2003). En el período, Brasil logra un manejo transparente de las cuentas públicas atribuido a la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2000 (Loureiro y Abrucio, 2003) y más recientemente se logró la reforma de la seguridad social que reduciría el gasto público. En lo político, sobresale el triunfo del Partido de los Trabajadores (PT) en las elecciones de 2002 (en alianza con el Partido Liberal además de algunos partidos de izquierda) y la asunción de Lula como presidente en 2003, proyectando mantener la estabilidad económica, reducir la deuda pública, fortalecer las políticas sociales para reducir la pobreza y la desigualdad (mediante los programas *Hambre Cero*, *Bolsa Familiar*, *Primer Empleo*, etc.), y finalmente, introducir mecanismos de participación social en la gestión pública (Banco Mundial, 2003, Marini, 2003). En términos generales, se abogó por un mayor control del estado sobre el mercado, por más incentivos estatales a las actividades productivas, y por una mayor protección del estado sobre los sectores vulnerables aunque manteniendo estrategias macroeconómicas similares a las anteriores (Sallum Jr., 2003). En el área de reforma del estado y del servicio civil, el Plan Plurianual 2004–2007, *Brasil de Todos* implicó la elaboración del *Plan de Gestión Pública para un Brasil de Todos* (SEGES, 2003a) que establece la necesidad de reducir el *déficit institucional* del estado, aumentar la calidad y productividad del gasto público, profesionalizar la burocracia, e incorporar las “bases sociales” en el plan de gestión mediante consejos consultivos (Marini, 2003). Esta última característica que marca diferencias con la gestión de Cardoso, parece tener como contraparte el aumento de presiones corporativas en las de-

cisiones de recursos humanos. Respecto a los órganos de gestión, Lula mantiene al Ministerio de Planificación y, dentro de éste a la Secretaría de Gestión (SEGES), como instrumentos de transformación del estado (Marini, 2003). Empero, la estructura institucional parece seguir sobrecargada por la cantidad de organizaciones que dificultan la coordinación y el diseño macro (dado que las mismas aumentaron un 47% de 1996 a 2002, Casa Civil y SEGES, 2004), a pesar de que una reforma ministerial en enero de 2004 amalgamó secretarías y ministerios, principalmente en el área social para aumentar la calidad del trabajo, revitalizar al estado, y terminar con la superposición de funciones (Rosa, 2003).

Antecedentes

En Brasil, la formulación e implementación de políticas públicas están *constitucionalizadas*, dado que los 250 artículos y 75 artículos provisionales de la Carta Magna de 1988 abarcan temas más allá de lo estrictamente constitucional (Alston et.al., 2004). Por ello se requiere de Enmiendas Constitucionales (EC) para promover cambios concernientes al servicio civil. Bajo la reforma de Cardoso, la EC 19, del 5 de junio de 1999, fue necesaria para implementar cambios en la estabilidad y régimen jurídico de los funcionarios, iniciándose así formalmente la reforma administrativa². Esta EC oficia de marco legal para el *Plan Director de la Reforma del Estado* elaborado por Bresser Pereira (1995–1999) y para la *Gestión Pública Emprendedora* ya en el segundo período de Cardoso (Martins, 2003a). La EC contempló la revisión de la estabilidad de los funcionarios (aumentando las posibilidades de su desvinculación) e introdujo un régimen jurídico múltiple (estatutario más Ley de Contrato de Trabajo, CLT).

² En 1967 hubo una reforma administrativa amplia a través del Decreto Lei N° 200 que intentó flexibilizar la AP, pero convivió con estrategias clientelísticas que derivaron en la presión de los burócratas para la rigidización de las reglas del empleo público en la Constitución de 1988. (Marconi, 2002)

También instituyó pautas para el control de gastos y equilibrios de las cuentas públicas vía límites sobre las remuneraciones, la flexibilización en la dimisión de funcionarios, la transparencia presupuestal y el control social del estado. Finalmente, amplió la autonomía de gestión de la administración “indirecta.” Por otra parte, la cantidad de los funcionarios y sus retribuciones se ven afectadas por leyes reglamentarias y fiscales sobre la disciplina de los gastos públicos (Ley Camata 82/95 y Ley 96/99). En la línea de control del gasto público y su relación con el personal, se destaca la reforma al sistema de pensiones de los funcionarios públicos bajo Lula mediante la EC 41 de diciembre de 2003. Dicha reforma llevará a la jubilación de 25% de los empleados al 2007. Finalmente, está en revisión la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Simplificación Administrativa, y la Ley de Directrices de Cargos y Carreras (SEGES, 2003a).

Análisis de los Subsistemas³ **Planificación de recursos humanos**

Existencia e integridad del sistema (1)

Primero, por la Constitución de 1988, el mecanismo principal de planificación estratégica *macro* es el Plan Plurianual (PPA), completándose con las Leyes Directrices Presupuestarias y las Leyes Presupuestarias anuales. Este sistema permitiría la evaluación institucional mediante metas organizadas por programa (Banco Mundial 2003, Brown Ribeiro, 2003). Sin embargo, hay un bajo grado de conexión entre los planes y la planificación de la gestión de recursos humanos. Con Cardoso, los planes y el presupuesto sirvieron para: 1) establecer parámetros de contracción del gasto de personal (tomando como referencia los ingresos líquidos corriente según las leyes 82/1995 y 96/99), y 2) planificar nuevos concursos de personal. Con la extinción del Ministerio de Administración y Reforma del Estado (MARE) en 1999 y su transformación junto con el Ministerio de Planificación y Presupuesto en el Ministerio de Planificación, Presupuesto, y Gestión, se buscó relacionar el presupuesto a los resultados de

la gestión y función pública (Medidas Provisorias 1795/99 y 1799/99). Se crea así la Secretaría de Gestión (SEGES) con funciones de planificación, fijación de metas y evaluación mientras que la Secretaría de Recursos Humanos (SRH) retiene aspectos más operativos. Es recién en 2002 que el PPA busca integrar la gestión pública, por lo que varios ministerios elaboran sus propuestas de re-estructuración organizacional y sus metas institucionales tomando en cuenta los macro procesos identificados en su sector de actuación. A pesar de ello, la integración con el PPA nunca ha alcanzado resultados enteramente satisfactorios (Martins, 2003a). Existe algún aspecto relativo a la planificación de recursos humanos mediante la evaluación de los programas de gestión pública ya en el PPA 2000–2003 (*Avanza Brasil*, Ley 9.989/2000), como los Programas de Capacitación de Funcionarios, Programa de Gerentes y Funcionarios (Ministerio de Planejamento, 2002b), pero el PPA como estrategia de desarrollo no supuso un modelo de implementación robusto y el ajuste fiscal y el control del gasto llevó a socavar los esfuerzos de planificación propios de los recursos humanos (Martins 2003b). *Segundo*, existe una escasa planificación estratégica *meso* en la medida en que pocas organizaciones planifican sus recursos humanos en trabajo conjunto con SEGES, estableciéndose así perfiles de cargos, necesidades de capacitación e información, práctica que mayormente se limita al momento de los concursos (Marconi, 2002). A fines de 2002 se elaboró un Manual para la planificación de la fuerza de trabajo (Marconi 2002), pero el mismo no se llegó a utilizar, si bien algunas organizaciones que conocen el documento buscan utilizarlo pero por iniciativa propia (como por ejemplo la Agencia Nacional de Petróleo).

Bajo Lula hay un nuevo ímpetu para alinear los 374 programas de desarrollo con el presupues-

³ El análisis de los subsistemas sigue los 93 puntos críticos establecidos en la metodología, los cuales se listan con su correspondiente valoración en el Anexo 1. Para cada apartado se indican entre paréntesis los puntos críticos asociados.

to y la gestión pública, dado que el *Plan de Gestión Pública o Libro Blanco* (SEGES, 2003a) se elabora junto al PPA 2004–2007 *Por un Brasil para todos* (Marini, 2003). Se intentó implantar una política de recursos humanos orientada a aumentar las carreras horizontales y de regulación y buscando mantener la misma cantidad de funcionarios activos en 2007 respecto a 2003 pero diferenciando la composición de las carreras. Se evolucionaría de un sistema de concentración de carreras operativas en 2003 hacia otro con concentración de carreras de formulación de políticas, dado que las primeras se reducirían mediante modernización tecnológica, descentralización, y desestatización (Casa Civil y SEGES, 2004). Además, se planificó orientar a los niveles gerenciales hacia funciones institucionales, realizando contrataciones de carácter permanente y contratar personal profesional en las áreas de servicios esenciales como salud, educación y seguridad social (Casa Civil y SEGES, 2004). Este esfuerzo de planificación se basó en un diagnóstico llamado *El Estado Brasileño en Números*. En la práctica, llevar a cabo las estrategias diseñadas resultó difícil por los siguientes motivos: 1) las negociaciones políticas dominaron sobre las consideraciones técnicas, dándole más peso a los cargos operativos y a los intereses sectoriales de los funcionarios que a las necesidades de las carreras, 2) las restricciones presupuestarias impidieron la planificación de contratación de personal para todo el período de gobierno (Gobetti, 2004), haciéndose para tramos más cortos de tiempo, y 3) la falta de claridad de algunas de las metas institucionales más allá de enunciados generales sobre la gestión pública interfirieron con su implementación.

Coherencia estratégica (2–3)

Algunos problemas asociados a la definición de las metas institucionales de las organizaciones hacen que la planificación de las estrategias, los perfiles y necesidades de personal no sea aún integral, por lo que los propios jefes de recursos humanos sugieren la necesidad de adecuar la gestión del personal y estrategia organizacional (ENAP, 2000b). Si bien SEGES induce a las orga-

nizaciones a definir sus necesidades estratégicas para ligarlas a los criterios de contratación (SEGES, 2002) según los perfiles de competencias demandados, esta planificación resulta menos fundamentada en estudios técnicos por la propia urgencia de contratar personal. Por otra parte, la estrategia de compensación política del funcionario por el gobierno actual (buscando aumentar la legitimidad interna), hace prevalecer el criterio del funcionario sobre el criterio del ciudadano, restando coherencia a la planificación de la profesionalización de la burocracia. También atentan contra la coherencia estratégica el exceso de concentración de funciones en los órganos centrales y carencias en los sistemas de información como la falta de actualización sobre nivel educativo (SRH, 2002, SEGES 2003b). El Ministerio de Planificación ha desarrollado un sistema llamado *PVSCAP* (Plan de Valorización del Funcionario – Capacitación) que supone que los equipos de trabajo de las organizaciones establecen objetivos y metas, alimentando la discusión entre funcionarios y jefes y el seguimiento de estos últimos sobre sus funcionarios. Pero este sistema no parece estar difundido entre todas las organizaciones y tampoco está institucionalizado.

Información de base (4)

Los sistemas informatizados comienzan a desarrollarse a partir de 1995 y a pesar de su variedad, hay deficiencias originadas en la falta de actualización de datos. Por otra parte, ninguno de ellos constituye un sistema “integrado.” El *PVSCAP* es un instrumento gerencial informatizado con datos sobre las competencias y necesidades de capacitación, buscando alinear las competencias de los funcionarios con las metas y las misiones organizacionales pero hacia fines de 2003 se había diseminado en muy pocas organizaciones. El *SIORG* (Sistema de Información Organizacional del Gobierno) cuenta con información sobre las metas de los organismos, sus competencias, titulares y localización. De los de 46 mil órganos empadronados, solamente hay información detallada sobre las metas para 1.500 de ellos y sobre las competencias para 18.500 (ENAP, 2002).

El *SIAPE* (Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos) se convirtió en un instrumento de gestión y transparencia salarial, conteniendo hojas de pagos de 225 instituciones, permitiendo tener una idea clara del total de cargos y funciones y asistiendo a los procesos de concursos públicos (Ministerio de Planeamiento, 2002). Para el año 2000, se implementa un módulo de registro llamado *SIAPecad* en las unidades de pago de los órganos del sistema ejecutivo federal con la finalidad de ampliar y mejorar el registro existente del *SIAPE* en cuanto a mayor operabilidad y gestión de recursos humanos. El módulo *SIAPnet* tiene una página con información sobre los cursos de capacitación realizados por los funcionarios. Sin embargo, los sistemas de información no están integrados a la planificación del trabajo de los grupos y muchas veces se usan como informes de gastos (ENAP 2000b).

Eficacia (5–9)

El mayor éxito de la política de recursos humanos ha sido la contratación de personal con nivel universitario, pasando de una fuerza de trabajo del 33.5% de nivel educativo superior en 1996 a una de 38.6% en 2002, y cerca del 60% tienen nivel medio de escolaridad (SEGES 2003b). Del personal en los puestos gerenciales DAS, un 75% cuenta con educación superior (Ministerio de Planeamiento 2004). Además, mientras que en el sector público el promedio de años de estudios es de 11.3, en el privado desciende a 8.7 (Marconi et al., 2003). Persiste un desequilibrio en las dotaciones de personal entre las diferentes unidades por condiciones de contratación menos eficientes para las carreras administrativas y técnicas, además de problemas de distribución de personal entre organizaciones. Debe señalarse un esfuerzo en aumentar la proporción de carreras típicas del estado (ciclo de gestión, auditoría, área jurídica, diplomacia) en el total de empleados, considerándose el núcleo estratégico bajo Cardoso. Específicamente, se fortalece la dimensión fiscal del estado: el Ministerio de Hacienda aumenta en 22.279 sus funcionarios entre 1996

y 2002 (SEGES 2003b), mientras que las áreas sociales pierden funcionarios (ya sea por jubilación o descentralización).⁴ En contraposición a esta tendencia y bajo el principio de “calidad del proceso de trabajo” (Rosa, 2003), el gobierno de Lula, busca aumentar el personal en las áreas sociales y reponer terciarizaciones que supuestamente resultaron más caras que el empleo directo. Finalmente, y respecto a gastos de personal, las organizaciones federales han cumplido con los límites impuestos (Pacheco, 2002a), buscando bajar el costo global de personal pero evitando la disminución de funcionarios de las carreras esenciales.

Administración (10–11)

Los jefes de recursos humanos acompañan y aplican los actos normativos de su área y elaboran propuestas de normas relativas a los recursos humanos, pero están mayormente inmersos en cuestiones operativas (análisis de despachos y procesos) quitándole así tiempo a la estrategia de planificación (SRH, 2002). Según una encuesta de ENAP (2000b), 58% de los jefes señala como una actividad de su cargo la “participación en el planeamiento estratégico de la institución” y un 56% considera también como actividad central el “gerenciamiento de los cambios y desafíos organizacionales.” Empero, si se considera la carga de tiempo de cada actividad, solamente un 19% de los jefes se puede dedicar en forma frecuente al gerenciamiento organizacional.

Organización del Trabajo

Existencia e integridad del sistema (12)

En lo concerniente a perfiles de cargos y competencias, entre 2000 y 2002 las acciones tendientes a racionalizar y profesionalizar la fuerza de trabajo ocurrieron bajo el concepto de *gestión*

⁴ El 57% de la pérdida total de puestos de trabajo ocurren en el Ministerio de Salud, el 11.8% en el Ministerio de Educación, y 9.7% en el Ministerio de Previsión Social (SEGES 2003b).

emprendedora (Ministerio de Planejamento, 2002), aprobando 9 Medidas Provisorias y 8 leyes complementarias (ENAP, 2002). Las carreras se definieron como un conjunto de cargos con reglas comunes para aumentar la movilidad entre organizaciones, buscando definir competencias genéricas (según el modelo de gestión gerencial) y específicas (asociado a las actividades técnicas) (SHR, 2002). Este perfil polivalente reduce la especialización extrema, para lo que se reagruparon cargos por competencias con tres consecuencias centrales: 1) se redujo el número de denominaciones de cargos (Marconi, 2002), 2) se extinguieron 28 mil cargos vacantes (al año 2001), y 3) se declararon para extinción otros 73 mil cargos más (ENAP, 2002). Los nuevos perfiles genéricos y horizontales son notorios en las áreas exclusivas del estado, como los analistas de comercio exterior, los fiscales agropecuarios, y los supervisores médicos periciales (Marconi, 1999). Sin embargo, subsisten demasiadas carreras sectoriales (32 carreras y más de 8 cargos con status de carrera -además de otros cargos no organizados en carrera- solamente en el Poder Ejecutivo (Casa Civil y SEGES, 2004). Para los 233 mil funcionarios que pertenecen al Plan General de Clasificación de Cargos (PCC), se crearon las Funciones Comisionadas Técnicas (FCT), a fin de premiar con puestos de responsabilidad de gestión a quienes contarán con perfiles técnico especializados (Medida Provisoria 2.229-43). Sin embargo, estos cargos existen en solo cuatro organizaciones de la administración directa al 2002 (ENAP, 2002), por lo que el número de FCT es notoriamente menor al inicialmente programado (Ministerio de Planejamento, 2002b). Además, parecería que las FCT se han desvirtuado al emplearse como mecanismos de compensación salarial sin considerar necesariamente criterios técnicos como se pensó inicialmente. Finalmente, es una carencia de los PCC que la mayoría de los servidores federales no hayan sido agrupados por semejanza de atribuciones, manteniéndose como un pool de cargos. Por un lado, esto permite una cierta flexibilidad en la asignación de tareas de los emplea-

dos (Ministerio de Planificación, 2002), pero a su vez ha generado problemas con el sindicato, que reclaman mayor precisión en la definición de las tareas asociadas a los puestos (CNESF, 2004b).

Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos (13–17)

Los perfiles de carreras y cargos más antiguos son más específicos mientras que los más recientes obedecen a criterios genéricos y flexibles. En general, la mayor parte de las descripciones de cargos se refiere a atribuciones muy específicas y con requisitos de ingreso que ya no se corresponden al entorno organizacional (Casa Civil y SEGES 2004). Las carreras más antiguas y las verticales, por contar con descripciones más detalladas, restringen la gama de tareas a desempeñar por los funcionarios. Dicha normativa impide a un funcionario su asignación a una tarea para la que no ha realizado un concurso de ingreso, habiendo limitantes legales incluso para la agrupación de denominaciones. Por ello es más fácil instrumentar el perfil genérico de carrera horizontal en los nuevos concursos (Marconi, 2002). Los exámenes para concursar se diseñan por perfil según las atribuciones de los cargos que SEGES y SRH establecen en consulta con las organizaciones al momento del reclutamiento. La cultura de definición de perfiles por competencias aún no está difundida, en parte por la falta de uso frecuente del PVAcap, prevaleciendo así las definiciones formales dadas por la ley (Marconi, 2002). Destaca sin embargo la descripción de las tareas de los cargos en la ley, incluyendo responsabilidades e incompatibilidades en comparación con el contexto regional donde raramente hay descripción de cargos. No hay mecanismos institucionalizados que gobiernen la definición de perfiles y su jerarquía, variando según carrera y condiciones de la organización, incluso dependiendo de la práctica del propio jefe y de su posibilidad de asignar mayores atribuciones a sus empleados (Marconi, 2002). Las carreras estructuradas presentan un progreso más ordenado de atribuciones y puestos que los PCC.

Calidad de la definición de perfiles (18–21)

Los cargos, especialmente los nuevos, buscan integrar entre sus atribuciones competencias relacionadas con las características de personalidad, más allá de los requisitos técnicos y la titulación del postulante. Muchas de estas atribuciones, sin embargo, requieren de mecanismos de reclutamiento subjetivos, como la entrevista, lo cual ha resultado problemática por las recusaciones (Marconi, 2002). Las FCT son manejadas por el Ministerio de Planificación tanto en su número como en su perfil, a cargo del equipo del Programa de Valorización del Servidor Público y le valió a este equipo el Premio Helio Beltrao (Ministerio de Planejamento 2002b), aunque debe señalarse su lenta implementación. Los nuevos llamados 2003–2004, tienen perfiles claros, pero no son necesariamente los más estratégicos. Con Lula, proyecciones iniciales de SEGES planteaban incorporar funcionarios de niveles más altos, con perfil de carrera horizontal y compensar carencias institucionales en las áreas sociales. Sin embargo, las contrataciones de 2003 resultaron influidas por concesiones políticas a los sindicatos. De 23.000 posiciones repuestas en 2003, 7.000 fueron para las universidades, y en especial para sus niveles operativos. De esta forma, la discusión técnica se solucionó políticamente, en vistas de las presiones sobre el Ministerio de Planificación para incorporar cuadros operativos.

Administración (22–23)

Los jefes de recursos humanos de las organizaciones para las que se crean los cargos están llamados a opinar sobre la definición de atribuciones junto con SEGES. Esto no se hace en forma sistemática, e incluso se ha recomendando la organización de Comités por organización y por carrera para la planificación de los perfiles de entrada y de las categorías (Ministerio de Planejamento 2002). La alta carga operativa de los jefes de recursos humanos impide que los mismos se aboquen al estudio sistemático de perfiles necesarios en la organización (SRH, 2002).

Gestión del Empleo

Igualdad y mérito en el acceso (24–27)

El servicio público federal recluta personal mediante concurso público, incluso para cargos temporarios dentro del régimen celetista, garantizando selección por mérito y calificación (Marconi 2002). No existe evidencia de manipulación o clientelismo sobre los concursos federales aunque hay quejas sobre la prórroga automática de contratos inicialmente temporales (CNESE, 2004b). En el caso de algunas carreras como los Especialistas en Políticas Públicas, la ENAP es la encargada de instrumentar el concurso, dando mayores garantías técnicas al proceso. El acceso a las funciones gratificadas y DAS (ambos cargos de responsabilidad), es por selección directa mediante currículum, entrevista y revisión de referencias sobre el desempeño del candidato y con sentido político (Marconi, 2002, Pacheco, 2003). Para estos cargos puede reclutarse personal externo al servicio civil. En febrero de 2004, había un total de 17.646 DAS, con un 63.1% de ellos ocupados por funcionarios efectivos (Gobetti, 2004). A pesar de esta alta representación, persisten reclamos de reservar un “porcentaje” (no determinado) de DAS para los funcionarios de carrera (Ministerio de Planejamento, 2002, SRH, 2002).

Los funcionarios públicos deben ser brasileños con excepción de los cargos en instituciones científico técnicas (Ley 8.112/90). Los discapacitados tienen asegurado el derecho de inscribirse en concursos públicos para aspirar a cargos que sean compatibles con sus discapacidades, reservándoseles hasta un 20% de las vacantes ofrecidas (Ley 8.112/90, Art. 5). Existen además mecanismos de acción afirmativa para incorporar mujeres y personas de color (Decreto 4.228/2002), aunque el número de mujeres en los cargos DAS se mantiene bajo (43.1% en el total de DAS y 19.3% en el DAS-6, el nivel más alto) (Ministerio de Planejamento, 2004). En general, si bien el sector público brasileño tiene un 39.6% de hombres, este grupo está sobre-representando en los altos cargos del sector (con

un 43.1%). El derecho a recusación por parte de los funcionarios aún no ha sido reglamentado, por lo que no hay un marco legal que provea garantías contra posibles arbitrariedades en los procesos de selección.

Calidad del reclutamiento (28)

Los llamados para los cargos abiertos a concurso se difunden en universidades, escuelas técnicas, organismos públicos, organizaciones con actividades relacionadas al concurso, a través de Internet y de prensa, por lo que los medios de búsqueda de personal parecen razonables (Marconi 2002).

Calidad de la selección (29–32)

Entre los años 2000-2002 se privilegió el reclutamiento para cargos con los siguientes perfiles: carrera típica del estado sobre cargos generales (PCC), perfil genérico para carreras horizontales sobre específico para carreras jerárquicas, y de nivel superior sobre intermedios y auxiliares (Ministerio de Planeamiento, 2002) En 2003, cambiando la política de contratación, ingresa personal en áreas consideradas “de emergencia” con el fin de sustituir funcionarios terciarizados y reducir la proporción de profesores sustitutos (Folha OnLine, marzo 2004). Se selecciona a los postulantes a partir de los resultados de exámenes, la presentación de títulos, test psicotécnicos (policía federal), entrevistas (diplomacia), y prueba oral (jueces) (Marconi, 2002). Se prefieren los exámenes por ser más confiables y estar menos sujetos a manipulaciones, interpretaciones subjetivas y consecuentes acciones legales; siguiendo una definición más burocrática de la evaluación de perfiles (Marconi, 2002). Sin embargo, el criterio meritocrático de concursos públicos puede no reclutar a los perfiles más idóneos para ciertos cargos (Barbosa, 1996 citada en Pacheco, 2003). Además, se notan carencias en los mecanismos de control de calidad de la selección dado que en el curso obligatorio inmediato posterior, ningún concursado resulta eliminado, ni tampoco en los 3 años de prueba posterior al reclutamiento son evaluados por una Comisión (Ley 8.112/90).

Calidad de la recepción (33–34)

No hay orientación sistemática pero hay un curso de formación de funcionarios que sirve como una introducción al servicio público, aunque el mismo varía de una carrera a otra en cuanto a su duración.

Movilidad (35)

La especificidad de atribuciones de las carreras disminuye la movilidad. Sin embargo, existe movilidad mediante cambios informales que dependen de la voluntad del funcionario y del supervisor (Marconi, 2002). Los cargos DAS y las funciones comisionadas son designados por personal de dentro y fuera del estado y los funcionarios ocupan un 63% de estos cargos. (Ministerio de Planeamiento 2004), por lo que los servidores se benefician de las designaciones directas. En el mismo sentido, las FCT para los PCC posibilitan que el desempeño técnico especializado sea evaluado y recompensado (Pacheco, 2002a). Debe notarse que muchos DAS son utilizados como complemento de remuneración para funcionarios con buen desempeño técnico y que carecen de responsabilidades gerenciales claras (Pacheco, 2003), instituyendo así movilidad espuria que disfraza un aumento salarial. Finalmente, la movilidad geográfica es poco frecuente.

Ausentismo (36)

No hay mayor ausentismo, especialmente en aquellas organizaciones donde hay control electrónico de las asistencias como en Brasilia. Pero existe un sistema de informalidad en la jornada de trabajo que resulta en un horario de trabajo menor al establecido en la normativa, obteniéndose un promedio de horas semanales trabajadas de 37.6 para el todo el sector público en contraste con un 44.0 para el sector privado (Marconi et al., 2003). También existe ausentismo en tanto desmotivación del individuo para cumplir con las tareas asignadas. El ausentismo puede llegar a ser un problema en algunas organizaciones y en las regiones, pero no en Brasilia. Algunas carreras operativas presentan algún grado de ausentismo mayor que el promedio (aunque ellas se

han terciarizado, como la de *motorista*). Sin embargo, en ausentismo (así como en salud ocupacional) no hay datos disponibles.

Disciplina (37)

Los procedimientos disciplinarios en la administración pública federal existen y se han renovado (Ley 9.784, 20 de Enero de 1999), lo que ha sido reforzado por la cultura de rendición de cuentas introducida por la Ley de Responsabilidad Fiscal (Loureiro y Abrucio 2003). Existe además un Código de Conducta de la Alta Administración Federal, destinado a Ministros y Secretarios de Estado, supervisado por la Comisión de Ética Pública. Aumentó el control sobre los servidores en áreas sensibles, dado que se echó a 276 funcionarios como resultado de investigaciones de fraudes desde la creación de la Contraloría General de la Unión. (Pacheco 2002b).

Desvinculación (38–41)

La EC 19/98 introduce la posibilidad de pérdida de inamovilidad del funcionario, un cambio sin precedentes para la burocracia brasileña (Gac-tani, 2000). En los hechos, el sistema es de gran estabilidad (Marconi, 2002). Es posible la desvinculación de funcionarios por exceso de gasto en personal, estableciendo criterios impersonales de desvinculación para los fines de confección de una lista de clasificación. Han existido tres programas de desvinculación por retiro incentivado bajo Cardoso. No hay despidos por motivos políticos siendo una excepción los DAS⁵, las funciones gratificadas y los puestos políticos, aunque los dos primeros presentan gran continuidad de personal (Pacheco, 2003). Existen mecanismos de desvinculación parcial como la reducción de la jornada de trabajo con reducción salarial (anulado en el 2002 por el Poder Judicial), el incentivo a licencia sin remuneración hasta tres años (Medida Provisoria 2.092-24, 2002), y la “puesta a disposición” (Decreto 3.151/1999) para los funcionarios de cargos públicos que resultan innecesarios por reestructuración organizacional. A la fecha, no se ha podido instrumentar la desvinculación funcional por mala evaluación de desem-

peño individual (según la EC 19/98), al punto que el gobierno actual considera solicitar al Congreso retirar dicho proyecto de reglamentación (O Estado de S. Paulo, 1 de febrero 2004).

Con respecto a la rotación, los procesos de “puerta giratoria” son infrecuentes en el empleo público federal de Brasil, explicado en parte por la estabilidad y el paquete de jubilación superior al del sector privado, y en promedio, el salario. Existe rotación relativa de los funcionarios más jóvenes. Es cierto que las personas más competentes buscan irse al Poder Judicial y al Poder Legislativo, pero no es generalizado porque no hay lugares para todos. El personal de puestos ejecutivos es más difícil de mantener por su competencia con el sector privado pero hay permanencia aún en los cargos DAS y las funciones comisionadas.

Gestión del rendimiento

Planificación y seguimiento del rendimiento (42–45)

La evaluación de desempeño actualmente tiene dos componentes: individual (desempeño del funcionario en el ejercicio de las atribuciones del cargo) e institucional (desempeño colectivo en el cumplimiento de las metas que fija cada organización). Implica compensaciones económicas llamadas *gratificaciones*. Las *Gratificaciones de Desempeño de Actividad* se re-organizan a partir de 2000, estableciéndose algunas novedades: 1) el valor de la gratificación es de hasta un 50% sumándose la evaluación del desempeño individual e institucional, 2) se extiende la gratificación por evaluación de desempeño a casi todas las carreras y cargos (incluyendo los PCC por Ley 14.040), 3) se fijan *ex ante* valores para la media y el desvío estándar del conjunto de calificaciones individuales para evitar uniformidad e inflación de calificaciones

⁵ Los funcionarios de carrera que acceden a las DAS lo hacen en uso de una licencia en su cargo de línea, y regresan al mismo cuando son desvinculados de dicha función.

(con excepción de algunas carreras como la de los Auditores Fiscales de la Renta Federal) (Dos Santos y Luna dos Santos, 2001), 4) se reduce la gratificación por evaluación de desempeño individual a un máximo de 30% sobre el salario básico, 5) se especifican acciones de capacitación para la corrección de evaluaciones de desempeño insatisfactorias, y 6) se prevé una periodicidad de evaluación semestral con efecto financiero mensual. Fue prevista la implementación de 110 gratificaciones de evaluación de desempeño para el período 2000–2003, habiéndose implementando más del 55% de ellas en 2002 (Ministerio de Planeamiento, 2002b) que se continúa en el gobierno actual. Sin embargo, el tipo de sistema de evaluación de desempeño y su grado de implementación varían entre organizaciones (Dos Santos y Luna dos Santos, 2001, ENAP 2000a). En los niveles operativos de la burocracia, no hay incentivos formales para que la relación entre el jefe y el subordinado se desarrolle como relación de supervisión centrada en el control de resultados de la tarea. En los niveles superiores, hay problemas de dirección porque no hay incentivos ni capacitación gerencial adecuada para los ocupantes de cargos de supervisión y funciones gerenciales. Los programas existentes resultan insuficientes teniendo en cuenta la gran necesidad de formación de dirigentes (Casa Civil y SEGES 2004). Por lo general en el gobierno central el jefe no determina las metas de los funcionarios y la evaluación del desempeño se hace a partir de lo que él cree que es un buen desempeño. Las instituciones en el área económica tienden a establecer algún tipo de meta individual, y en este sentido funcionan mejor que las culturales. Finalmente, el PPA introduce evaluación de metas institucionales pero la misma no termina de articularse con la evaluación individual en la mayoría de las organizaciones. En algunas instituciones (Tesoro Nacional) y administración indirecta hay una definición más clara de las metas que los funcionarios deben cumplir y se llega incluso a definiciones de los equipos. Pero se nota un proceso de deflación de las metas institucionales para permitir la distribución de la gratifica-

ción en la organización (Dos Santos y Luna dos Santos, 2001).

Evaluación (46–48)

Los mecanismos formales de evaluación de desempeño (tanto para las gratificaciones como las promociones) tienen problemas de eficacia. Hay un entorno cultural y organizacional que no es consistente con las prácticas de evaluación por lo que subsisten componentes discrecionales, paternalistas y subjetivos, a pesar de que los jefes de recursos humanos consideran importante atar la evaluación de desempeño individual al cumplimiento de metas (Dos Santos y Luna dos Santos, 2001, ENAP, 2000a). El sistema enfrenta resistencia de trabajadores y sindicatos (CNESE, 2004). Los Comités de Evaluación ajustan las evaluaciones a la distribución forzada pero sin adentrarse en la calidad de las mismas. La gratificación por desempeño institucional ha llevado a que en algunas organizaciones se baje la calidad y el nivel de las metas para poder acceder al cobro de su gratificación (Dos Santos y Luna dos Santos, 2001). Por otra parte, si bien existen indicadores institucionales, aún no está establecido un sistema por el que el jefe establezca los objetivos y metas de los funcionarios individuales para todas las organizaciones públicas.

Administración (49)

La cultura de evaluación de las jefaturas, usualmente el jefe inmediato, desborda los mecanismos establecidos. Al estar atadas a las gratificaciones, las evaluaciones de desempeño pueden llevar a importantes pérdidas en la remuneración del funcionario lo que es un problema para el jefe quien se ve en la situación de tomar decisiones salariales. Los Comités reciben dos tipos de apelaciones: fijación inadecuada de metas de desempeño y falta de equidad en la aplicación de los criterios (Antunes, 2002), pero los Comités no cuentan con mecanismos para corregir el conjunto de calificaciones, produciéndose descontento y deslegitimación del sistema como instrumento de desarrollo organizacional e institucional (Dos Santos y Luna dos Santos, 2001).

Gestión de la compensación

Existencia de una estrategia salarial (50)

Cardoso hereda una estructura salarial desordenada por los esfuerzos orientados a recuperar el salario frente a la inflación y por la capacidad de presión de ciertos grupos para obtener beneficios. Entre 1995-2000, se busca equiparar a los salarios públicos con los privados, utilizando estudios de *benchmarking* (ENAP, 2002). La estrategia salarial buscó introducir al menos parcialmente la jerarquía salarial, es decir, la consistencia de los salarios relativos a partir de las atribuciones, las responsabilidades y los perfiles de los cargos. Esto último llevó a la redefinición entre la relación del *componente salarial básico o fijo (vencimientos básicos – VB)* y el componente variable (*gratificación*). Antes de 1995, el salario básico aumentaba en forma lineal para todos los cargos y carreras como ajuste a la inflación dándose la diferencia salarial por las gratificaciones. Desde entonces se produjeron los siguientes cambios: 1) se redujo el componente variable, 2) se extendió la amplitud salarial de las carreras, distanciando así el salario de inicio del salario máximo (especialmente en las carreras de ciclo de gestión, auditoría y jurídica), 3) se comenzaron a homogeneizar las remuneraciones de funcionarios que desempeñan tareas semejantes pero están en puestos diferentes (como la fiscalización), y 4) se aumentó el salario de los niveles más altos, siendo el salario promedio de los cargos políticos un 12% mayor que cargos semejantes en el sector privado (controlando por edad, educación y sexo, Marconi et al., 2003). Junto con Argentina y México, Brasil es el otro país de América Latina que estaría pagando salarios competitivos para sus dirigentes (Marconi et al., 2003). Respecto al conjunto del sector (y usando los mismos controles), el salario promedio es un 31.8% mayor que el promedio salarial privado (Marconi et al., 2003). La estrategia salarial para los cargos altos se continúa con Lula a fin de evitar “fuga de cerebros” del Ejecutivo, contando con salarios en el rango R\$ 6,3 mil a R\$ 8,5 mil a mediados de 2003 (Rosa,

2003). Pero hay otros cambios, al plantear una recomposición para 2004 de mayor aumento proporcional para los PCC, los funcionarios de la salud, la educación y la seguridad social, ajustándose por encima de la inflación. La amplitud salarial está siendo reducida, siendo la estrategia actual diferente a la de Cardoso. Lula está dando ajustes mayores a los cargos operativos y menores a los cargos más altos, bajando la amplitud salarial. Existen acuerdos para aumentar las gratificaciones y los salarios de varias carreras, pero una limitación de esta estrategia es que los ajustes en la compensación se planteen antes de una re-estructuración de las mismas (como lo son el caso de las carreras de INSS y de los funcionarios de los ministerios de Trabajo, Salud, Asistencia Social y Seguridad Social). Otra limitación surge de la aplicación de criterios inconsistentes: en algunos casos se prevé un ajuste diferenciado según competencias (planteándose, por ejemplo, la anulación de las gratificaciones de incentivos y estímulos a la docencia) mientras que en otros hay aumentos especiales para ciertas categorías. Además, como las propuestas salariales se negocian en la Mesa de Negociación Permanente con los sindicatos, los resultados se ajustan a los intereses de los gremios y su diferente capacidad de presión, introduciendo factores que van más allá de la racionalidad técnica de la estructura salarial.

Equidad interna y externa (51–57)

Entre 1995 y 2002, se revisó la remuneración de cerca de 40 carreras estructuradas esenciales del estado, resultando en una tasa media de aumento salarial del 210% (Ministerio de Planeamiento, 2002). Con la reforma de la seguridad social de diciembre de 2003, se hace efectivo el “techo salarial” para los funcionarios públicos, igual al mayor salario de los ministros del Supremo Tribunal Federal en el caso del ejecutivo federal. Con Cardoso, existe un intento de establecer cierta equidad entre los tres poderes del estado, dado que para aquellos funcionarios que no tuvieron re-estructuración salarial en los últimos años, el PE ordenó un aumento porcentual salarial del

3.17% (que había sido dado a los funcionarios de los Poderes Judicial y Legislativo en 1995) (Ministerio de Planeamiento, 2002). Los funcionarios no perciben que reciben la compensación adecuada y hay pedidos de aumento salarial recurrentes, aunque esto no es un patrón para todo el gobierno. No hay percepción de equidad pero esto se debe a una cultura muy peculiar de la administración pública, aunque las carreras típicas del estado tienen una mayor percepción de igualdad. Los mayores desequilibrios se dan en el nivel operativo, con productividad baja y salarios promedio más altos que en el sector privado, que desearían tener mejor condiciones laborales (mayores sueldos, jefes más comprensivos, etc.) pero con una visión de funcionarios pasivos. La estabilidad laboral es un factor motivador de una nueva generación de funcionarios con buena calificación dentro del sector público.

Eficiencia (58)

Como mecanismo de promoción, cada nivel de la carrera tiene un vencimiento básico diferente. Este mecanismo no termina de funcionar como motivación porque no hay cupos de cargos por nivel, siendo estas promociones determinadas en los hechos mayormente por la antigüedad (Marconi, 2002). De esta forma, la progresión en la retribución mediante el ascenso de niveles en la carrera no actúa necesariamente como motivador porque las competencias y el desempeño tienen un lugar secundario en la promoción. La evidencia sobre las gratificaciones como factor en la motivación es ambigua (Dos Santos y Luna dos Santos, 2001).

Administración (59–61)

Marconi (2002) señala que la política salarial buscaba fijarse de acuerdo a las competencias, pero en general, la implementación y las decisiones de política salarial son centralizadas a fin de mantener criterios homogéneos, y evitar demandas judiciales. Respecto a la información salarial, aumentó su precisión y transparencia especialmente entre 1999 y 2002, a lo que contribuyó la reducción del número de gratificaciones

y su estipulación en 30% del salario total como máximo. Antes de 1999, algunas gratificaciones incluían el desempeño y otro tipo de compensación pecuniaria, que tornaba su administración compleja y poco transparente (Ministerio de Planeamiento, 2002). Lo que cambia con el nuevo gobierno es la negociación sindical en la fijación de compensaciones.

Otras compensaciones (62–64)

Existen beneficios salariales indirectos para un 76% de los funcionarios del sector público (Marconi et al., 2003) así como compensaciones no salariales, en la forma de beneficios sociales (véase más abajo), cupones de transporte y comidas, y planes especiales para acceso a vivienda bajo el gobierno de Lula. Históricamente, la *jubilación integral* ha sido una compensación central dentro de un régimen específico de los funcionarios, con mecanismos de acceso en términos de edad, años de trabajo, y contribución, sumamente beneficiosos para los funcionarios (Pacheco, 2002a). La EC 41 de diciembre de 2003 y la Ley 10.887/04 reforman el sistema de seguridad social por ser desequilibrado e injusto desde el punto de vista de la concentración de la renta y de las oportunidades de los empleados del sector privado (Marconi 2002), siguiendo con los incipientes cambios del gobierno anterior (EC 20 de diciembre 1998, Ley 9.783/99). En los hechos se termina la jubilación integral al contabilizar el promedio de las mayores remuneraciones utilizadas (en vez de la última remuneración percibida) como base de la contribución del funcionario al régimen de jubilaciones. Si bien se instituyen “reglas de transición” y se fijan techos para las jubilaciones futuras (en R\$ 2.400 mil), se gravan en 11% las jubilaciones actuales de más de R\$ 1.440 mil. En cuanto a los costos, en 2001 se gastó R\$ 48.6 billones en jubilaciones en las tres esferas del gobierno, cubriendo a un total de 3 millones de pasivos. Este monto fue financiado casi en un 85% por el Tesoro (Pacheco, 2002a). En 2002, los gastos destinados a inactivos y pensionados alcanzó a representar el 45% de los gastos de personal (Ministerio de Planeamiento, 2002).

Gestión del desarrollo profesional

Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera (65–70)

Existe la *progresión* o cambio de atribuciones por ascenso por escala dentro de una misma clase y la *promoción* o cambio de clase a una inmediatamente superior. Se ha intentado reducir la antigüedad en la movilidad, buscando introducir criterios de evaluación de desempeño anuales (Marconi, 2002) aunque los mismos han resultado altamente insatisfactorios. La promoción está sujeta a otros requisitos, como los cursos de perfeccionamiento y la existencia de vacantes (Dos Santos y Luna dos Santos, 2001). Falta normativa detallando como se debe dar el progreso de la carrera. En la práctica, el progreso es lento, y resulta asociado a la antigüedad. La actual estructura formal no estimula el desarrollo profesional porque se da en forma casi automática. Por otra parte, hay una estructura informal de carrera, que es flexible y posibilita el progreso a partir del desempeño, pero ello se limita exclusivamente a los puestos de jefatura para las carreras estructuradas. Para compensar los perfiles más técnicos de los PCC, existen los FCT.

Calidad de la formación y gestión de la formación (71–76)

Antes de 1995, la capacitación era en función de la carrera. Luego de 1995, la capacitación pasa a ser considerada de interés para la institución y se intensifica, estableciéndose una Política Nacional de Capacitación (Ley 2.794/98). Iniciativas importantes son el *Proyecto Habilitar*, que persigue como meta proporcionar condiciones de profesionalización para un 60% de los funcionarios de los órganos sectoriales, la administración directa, autárquica y fundacional. Con esta medida se favorece la calificación y reclasificación de los beneficiarios, así como la ampliación de condiciones de empleo. El *Proyecto Formar* busca elevar el nivel escolar de los servidores públicos y ampliar su capacidad profesional. La implementación de dicha política, sin embargo, ha sido burocratizada y no alcanzó los resultados espera-

dos, gastándose en forma poco eficaz (Pacheco, 2002a).

Gestión de las relaciones humanas y sociales.

Gestión del clima (77–78) y Eficacia de la comunicación (79–81)

No hay directivas ni instrumentos de medición de clima. Podría notarse, sin embargo, el *Programa de Calidad del Gobierno Federal* (desde 1998) y el *Premio Helio Beltrao* (desde 1996), recompensando los esfuerzos de organizaciones y equipos (ENAP, 2002). Las instituciones que participan en programas de calidad son las más interesadas por el clima. De hecho, el clima laboral funciona bien por las relaciones personales en el sector público en Brasil, que en términos informales son buenas, aunque también esto varía según las características del jefe. Algunas instituciones (como la diplomacia y militares) tienen jerarquías más rígidas, aunque en los restantes casos hay buenos grados de apertura entre supervisores y funcionarios. Hay más espacio para opinar en el sector público respecto al sector privado. Sin embargo, los jefes no se interesan en la estrategia de desarrollo profesional de sus empleados. Cuando hay un problema con un funcionario el jefe lo deriva al área de recursos humanos. El jefe raramente participa en la carrera del funcionario, una de las cosas más importantes que tiene que cambiar pero es difícil porque es una cuestión cultural. En los niveles operativos y más bajos de la burocracia, la tendencia es que prevalezca un clima de baja motivación y desorientación.

Equilibrio y calidad de las relaciones laborales (82–85)

En la teoría jurídica, aunque mitigada en la práctica, prevalece la determinación unilateral del Estado sobre las condiciones de trabajo y de la remuneración (Cheibub, 1999). Los mecanismos de resolución de disputa corresponden a los procedimientos administrativos del estado. El Foro de las Carreras Típicas del Estado (FCTE) fue la única organización de trabajadores con las que Cardoso se sentó a conversar durante el curso

de la reforma administrativa, pero dicha negociación fracasó, siendo uno de los puntos la falta de incorporación del FCTE a las comisiones de trabajo del MARE (Cheibub, 1999). Las reglas y los salarios fueron fijados mediante legislación. Por el contrario, con Lula se ha establecido la Mesa de Nacional de Negociación Permanente, donde la política del gobierno queda institucionalmente “filtrada” por las demandas gremiales, firmándose una serie de acuerdos salariales a mediados del 2004. Una ventaja de la Mesa es que el gobierno negocia bien con los funcionarios y le da legitimidad hacia adentro. Pero el gobierno abdica muchas veces de consideraciones técnicas y predomina la negociación política. El riesgo es que la política de RH pasa a ser definida por la mesa y no por los organismos especialmente designados para ello, terminándose en muchos casos con intereses de los grupos sindicales particulares.

Gestión del conflicto laboral (86–88)

La Mesa no previno conflictividad sindical por ajustes salariales y la reforma de la seguridad social, registrándose un 68% de paralización de las reparticiones federales en agosto de 2003 (O Estado de S. Paulo, setiembre 2003).

Gestión de las políticas sociales (88–89)

Existen asignaciones familiares, licencia por motivos de salud, licencia por maternidad y adopción, compensaciones por nacimiento de hijos, y cobertura de salud integral (médica, hospitalaria, odontológica, psicológica y farmacéutica) para el funcionario y su familia brindada por el Sistema Único de Salud (Ley 8.112).

Organización de la Función de Recursos Humanos

Las decisiones de recursos humanos están centralizadas, posiblemente por la búsqueda de reducción de gastos de personal (Marconi, 2002), pero su ejecución operativa es fragmentada. Las áreas de recursos humanos tienen casi exclusi-

vamente valor operacional (SRH, 2002), lo que coincide con el hecho de que la mayor parte del tiempo, los jefes de recursos humanos declaran realizar dos de sus funciones: atención al personal de la institución (60%) y análisis y despacho de procesos (41%). Un alto número de jefes considera a su “poca autonomía decisoria” como un obstáculo en su gestión (ENAP, 2000b).

Desde 2002 se instrumenta el Proyecto de Desarrollo de Gerentes Operacionales y Supervisores (DGOS) para promover la capacitación continua de estos funcionarios para fortalecer la administración por programas que supone el PPA. Este proyecto forma parte del Programa de Valorización del Funcionario y del subprograma de Capacitación de los Funcionarios Públicos Federales en Desarrollo Gerencial de SEGES conjuntamente con la Escuela Nacional de Administración Pública. No se ha capacitado al número deseado de gerentes (Ministerio de Planejamento, 2002b). La ENAP también entrena gerentes para otros sectores de la administración (ASSECC, 2002). Los jefes de recursos humanos reciben entrenamiento mediante el Programa de Modernización del SIPEC. Sin embargo, existen carencias de entrenamiento que diferencien las habilidades de supervisar y coordinar equipos (necesarias para los DAS de nivel 1), de las habilidades de dirección (DAS nivel 5), y de las habilidades de gerenciar y dirigir en un sentido más amplio (DAS 6) (Pacheco, 2003). Estas competencias son muy complejas en el sector público, donde hay variedad de actores, los intereses son difusos y contradictorios, hay necesidad de coordinar y construir consensos, y los resultados son menos tangibles (Pacheco, 2003).

Los directivos se responsabilizan. Los jefes de recursos humanos señalan problemas respecto a su capacidad de ejercer responsabilidades y un número alto de ellos considera que esto se debe a la “estructura burocrática excesivamente rígida.” La ponderación de la descentralización interna de la responsabilidad por la gerencia de los recursos humanos hacia las direcciones y coordinaciones es alta (ENAP, 2000b, SRH, 2002). Es

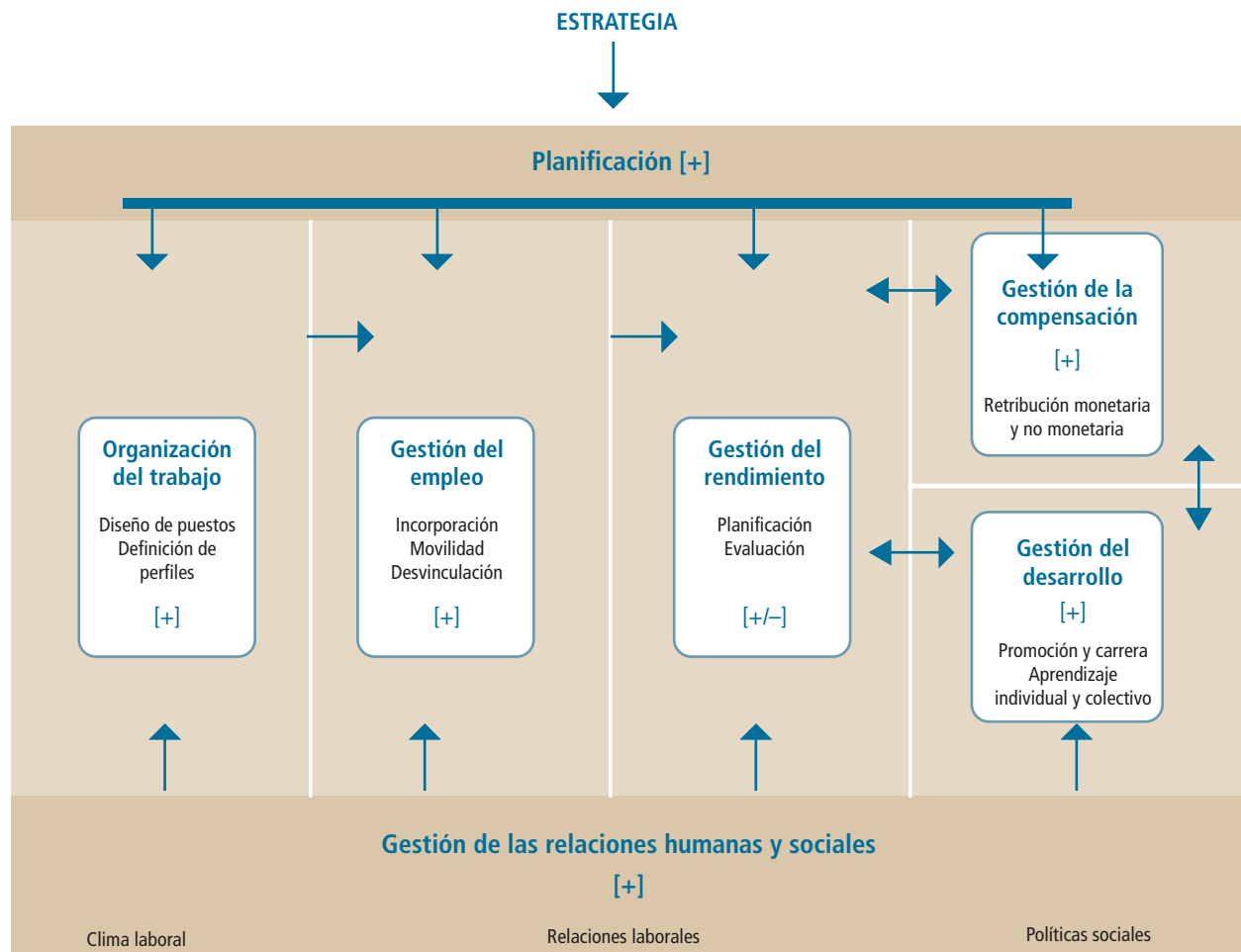
interesante notar que desde el año 1999 los jefes de recursos humanos se reúnen en foros anuales, siendo el de noviembre de 2003 el más reciente, para discutir problemáticas comunes de gestión.

En algún grado, se registran problemas de comunicación con los órganos de recursos hu-

manos, designándolos como un obstáculo para la gestión de la organización (ENAP, 2002). Se notan carencias de comunicación entre los órganos centrales, los sectoriales y los seccionales y una excesiva centralización de aspectos operativos (SRH, 2002).

Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



II. INDICADORES

A) Indicadores Cuantitativos

1. Tasa de designaciones políticas

I. Cargos previstos para designación política	85.333	Ministerio de Planejamento, Boletim Estatístico de Pessoal
II. Cargos ocupados y vacantes del Gobierno Central	896.225	Ministerio de Planejamento, Boletim Estatístico de Pessoal
I / II	9,52%	

Peso fiscal del empleo público

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno

I. Nómina salarial del gobierno central (en millones de dólares)	10.458	Ministerio de Planejamento, Boletim Estatístico de Pessoal
II. PBI (en millones de dólares)	493.215	IBGE, Cuentas Nacionales
I / II	2,12%	

Incentivos del Servicio Civil

3. Compresión vertical de los salarios

I. Sueldo básico y compensación máxima de la categoría más alta (Analista do Banco Central do Brasil)	2.759	Tabela de remuneração dos servidores públicos federais. Nos. 10 a 13.
II. Sueldo básico y compensación máxima de la categoría más alta (Assistente de Chancelaria)	165	Tabela de remuneração dos servidores públicos federais. Nos. 10 a 13.
I / II	16,7	

Incentivos del Servicio Civil

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

I. Sueldo gubernamental (en dólares corrientes)	1.212	Ministerio de Planejamento, Boletim Estatístico de Pessoal
II. PBI per capital (mensual, en dólares corrientes)	230	IBGE, Cuentas Nacionales y proyecciones de población (estimación 2004)
I / II	5,27	

Incentivos del Servicio Civil

5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado

I. Sueldo gubernamental promedio (en dólares corrientes)	1.212	Ministerio de Planejamento, Boletim Estatístico de Pessoal
II. Sueldo promedio del sector privado (en dólares corrientes)	274	IBGE, Pesquisa Mensal de Emprego
I / II	4,42	

Dotación de Servicio Civil**6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total**

I. Número total de empleados – Gobierno Central	574.381	Ministerio de Planejamento, Boletim Estatístico de Pessoal
II. Población total	178.985.306	IBGE, proyecciones de población (estimación 2004)
I / II	0,32%	

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total del Gobierno Central (en millones de dólares corrientes)	49.176	Ministerio de Planejamento, Boletim Estatístico de Pessoal
II. Número total de empleados – Gobierno Central	574.381	Ministerio de Planejamento, Boletim Estatístico de Pessoal
I / II (en dólares corrientes)	85,616	

B) Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil**Tabla de índices**

Índice	Valor Índices (escala 0 A 20)	Porcentaje de la escala	Subíndice	Valor subíndices (escala 0 a 10)	Porcentaje de la escala
(E) Eficiencia	11.17	56%			
(M) Mérito	17.38	87%			
(CE) Consistencia estructural	11.67	58%			
			(CES) Coherencia estratégica	5.71	57%
			(CD) Consistencia directiva	5.00	50%
			(CP) Consistencia procesos	6.83	68%
(CF) Capacidad funcional	12.13	61%			
			(COM) Competencia	7.75	78%
			(EI) Eficacia incentivadora	5.00	50%
			(FL) Flexibilidad	5.18	52%
(CI) Capacidad integradora	11.29	56%			

Eficiencia

Las mayores debilidades que refleja este valor son los desequilibrios por el sistema de seguridad social de costos elevados, de jubilaciones íntegras hasta su reforma con Lula, haciendo el sistema poco congruente con la política fiscal de restricción. La segunda debilidad son los problemas de redistribución de personal, con carencias institucionales en algunas áreas críticas como la Oficina de Recaudación Federal, Fiscalización Agropecuaria y de Trabajo, Reforma Agraria, etc. Este déficit se manifiesta en el riesgo del propio funcionamiento de los mercados (Casa Civil y SEGES, 2004).

Mérito

Es el índice más alto, por las fortalezas del servicio civil de Brasil en especial los concursos como mecanismo de reclutamiento. La mayor debilidad está dada por la actual política salarial que responde, algunas veces, a presiones sindicales más que a una planificación racional de la progresión salarial, habiendo achatado el abanico salarial.

Consistencia Estructural

Subíndice Coherencia estratégica. La coherencia estratégica en Brasil es alta en lo que respecta a planificación de metas institucionales, pero baja debido a la escasa planificación de metas de desempeño individual.

Subíndice Consistencia directiva. El rol más directivo de los supervisores en establecer las tareas y los logros de los funcionarios es una tarea pendiente, que podría ser implementado dado el buen clima informal que caracteriza las relaciones jerárquicas del sector público brasileño.

Subíndice Consistencia de procesos. La consistencia de procesos salariales, laborales, de organización del trabajo, planificación de recursos humanos, e información no ha sido lineal. Algunos de estos procesos como la igual retribución a tareas semejantes y el sistema de información han ex-

perimentado evoluciones positivas, mientras que otros (confiabilidad de la evaluación individual) siguen siendo problemáticos. Resta armonizar los planes de carrera, especialmente para las áreas operativas que son las más desmotivadas y mejor pagas respecto al promedio del sector privado. Se ha trabajado en capacitar y remunerar adecuadamente a los cargos altos.

Capacidad Funcional

Subíndice Competencia. Hay varias prácticas destinadas a asegurar que el servicio civil tenga empleados con competencias clave y perfiles técnicos adecuados, especialmente al momento del reclutamiento. Algunas limitantes son la baja capacidad de alterar los requisitos de competencia de carreras estructuradas por organización, para hacerlos más flexibles y polivalentes.

Subíndice Eficacia incentivadora. El punto más flojo de este índice es la falta de planificación de las metas individuales y por tanto, la poca validez de la evaluación del rendimiento individual. Ello es problemático en tanto las evaluaciones influyen en la distribución de gratificaciones y en la promoción.

Subíndice Flexibilidad. Las descripciones de trabajo gozan de detalle y están bien armadas, siendo éste un punto fuerte del índice. Los puntos débiles tienen que ver con la lenta incorporación de perfiles de carreras horizontales y con la rigidez que un sistema detallado de cargos ha impuesto al momento de redefinir perfiles.

Capacidad integradora

Brasil ha avanzado en leyes específicas de igualdad de oportunidades, pero aún no cuenta con instrumentos formales específicos para tratar otros aspectos del clima laboral. A pesar de ello, las relaciones informales son correctas en el sector público. El índice también baja por las percepciones de inequidad asociadas a los niveles más bajos de la burocracia.

III. CONCLUSIONES

Análisis de áreas causales

Los principales factores que afectan al desempeño del sistema de gestión de recursos humanos están vinculados a la coordinación en la formulación de las políticas y capacidades para su implementación en las organizaciones (Martins, 2003a). Además, cualquier acción hacia el servicio civil se enfrenta con dos situaciones contradictorias: los mecanismos técnicos de gestión de los recursos humanos y la incorporación de actores sociales para legitimar las acciones del gobierno con intereses poco afines a una burocracia gerencial. Por un lado, los planes estratégicos económicos y sociales no están adecuadamente atados con las metas institucionales de las organizaciones, donde las jefaturas se involucran con un sentido formal en función del cumplimiento de metas legales (Marconi, 2002). Por otra parte, las competencias y perfiles de los funcionarios no se diseñan sistemáticamente en función de las metas institucionales, además de presentar limitaciones jurídicas para ello (Marconi, 2002). Los esfuerzos por ordenar a los PPA en programas coordinados por gerentes son positivos pero limitados en el sentido de que no se termina de articular cómo debe ser el plantel de personal necesario para desarrollar dichos programas y cómo se debe coordinar entre las diversas organizaciones que se asignan a los mismos (Martins, 2003a, Banco Mundial, 2003). Finalmente, la planificación y coherencia del sistema de recursos humanos se ve afectado por la amplia gama de acciones gubernamentales (diseño organizacional, presupuesto, finanzas, auditoría, gobierno electrónico, etc) (Gaetani, 2003).

Factores del contexto interno y del entorno

Brasil cuenta con una burocracia consolidada, lo que explica que los índices sean altos, especialmente en el contexto regional. Esta burocracia meritocrática e independiente se ha visto favorecida por los cambios en los últimos años: se avan-

zó en aspectos relativos al control de los gastos de personal y su transparencia, se implantó una cultura de búsqueda de gestión por resultados y de metas, con diferentes grados de éxito, flexibilizando estructuras burocráticas de carrera más rígidas y creando el sentido de que el desempeño debe ser medido con relativa precisión y evaluado. Se progresó notoriamente en la profesionalización de la fuerza de trabajo, en la corrección de distorsiones de las remuneraciones, y en la introducción de programas de capacitación (Marconi, 2002). Estas medidas, sin embargo, parecen apostar más a la calificación y preparación de los cuadros funcionales como determinantes de los resultados de gestión que a la planificación del sistema de recursos humanos en un sentido integral. Ha sido un progreso la incorporación de las organizaciones colectivas de los funcionarios en los temas relativos al salario y las carreras porque aumenta la legitimidad de las políticas y la transparencia del gobierno. Empero, el riesgo es tomar decisiones influidos por los intereses más corporativos de los sindicatos, introduciendo así elementos poco consistentes en la política salarial amén de procesos de asignación de compensaciones sin una revisión de las atribuciones y estructura de las carreras.

Conclusiones principales del diagnóstico

Hay dos puntos fuertes: 1) el reclutamiento por concurso, y 2) la creciente profesionalización y tecnificación de los puestos de trabajo. La profesionalización es más fuerte en el área económica (hacienda, planificación), donde los sueldos son más atractivos, hay inversión importante en capacitación etc. (Validación Marini). Se destaca la formación técnica de los DAS, (Pacheco, 2003) y la tecnificación de las burocracias más allá de las áreas exclusivas, que abarcan economía, planificación, finanzas e infraestructura. En efecto, bajo Cardoso se tecnificó el plantel gerencial del Ministerio de Salud y Educación, notoriamente mejor calificados que sus predecesores (Alston et.al., 2004). Más allá de los cargos gerenciales, debe notarse que el sistema de promoción está

débilmente implementado, gobernado de hecho por la antigüedad o por elementos idiosincrásicos del lugar de trabajo, y no por mediciones de desempeño individual que resultan invalidadas por la cultura organizacional. Está pendiente una mejor organización del trabajo de los PCC abarcan a la mayoría de los funcionarios del gobierno central. El mayor talón de Aquiles parece ser la planificación y la necesidad de articular los niveles de programa, de organización, y de recursos humanos ya que esta falencia tiene consecuencias sobre todos los subsistemas. Por ejemplo, la flexibilización del trabajo mediante contratos a término y por resultado es un elemento innovador en cualquier burocracia. Sin embargo, para que el mismo funcione con bases técnicas y no resulte en el empleo de fuerza de trabajo vulnerable, el sistema de planificación de recursos humanos debería establecer parámetros claros para los contratos y los resultados esperados de gestión. La definición de las contribuciones individuales en función de las metas institucionales no está implantada. Sin embargo, en el contexto regional, los esfuerzos de planificación y la existencia del PPA colocan a Brasil a la cabeza de los otros servicios civiles.

IV. RECOMENDACIONES

Propuestas de mejora

Propuestas de primer nivel

- Resolver una fuerte tensión entre los intereses de planificación técnica y los intereses de validación política del gobierno de forma que se fortalezca la profesionalización de la burocracia y se evite la captura corporativista de las propuestas de tecnificación de los recursos humanos, con la consecuente pérdida de peso de los aspectos técnicos del servicio civil en temas de contratación, salarios, desempeño y estructura de carrera.
- Las prácticas de planificación en personal deben ser institucionalizadas, adoptadas

por las organizaciones, y monitoreadas por responsables con atribuciones claras, como SEGES. Además, las mismas deben tener un lugar especial en la agenda política más allá de enunciados de interés, dado que en Brasil, la burocracia es un actor institucional que constriñe al PE y además es clave en el manejo de la coalición gubernamental (Alston et.al., 2004).

- Para determinar el peso de las evaluaciones de desempeño en las promociones y gratificaciones, se debe primero instituir un sistema donde las metas institucionales e individuales tengan un verdadero sentido sustantivo. En este punto, la inclusión de los dirigentes intermedios y de recursos humanos en el sistema de planificación es esencial dado que son los actores que podrán ejercer ese rol de bisagra.

Propuestas de segundo nivel

- Fomentar las competencias específicas de dirección de los cargos gerenciales, lo que llevaría a institucionalizar la gestión por resultados, y definir con claridad los perfiles, competencias, y atribuciones de los diferentes niveles de dirección y gerencia.
- Dar mayor autonomía y responsabilizar a los dirigentes de recursos humanos por su gestión aprovechando los sistemas de información disponibles como mecanismos de monitoreo de este proceso de descentralización para evitar la fragmentación de las acciones de gobierno.

Propuestas de tercer nivel

- Lograr una estrategia de contratación del nuevo personal, en especial en vistas de la actual política deliberada de reclutamiento de personal, anunciándose 70 mil nuevos cargos para finales de 2005.
- Construir una estrategia salarial más consistente y a mediano plazo, a pesar de las restricciones presupuestarias para su proyec-

ción, y mantener la amplitud salarial como mecanismo de motivación funcional para la promoción.

- El mecanismo establecido por mal desempeño a partir de resultados de evaluación no ha resultado viable, pero sí deben establecerse mecanismos que permitan distinguir sin ambigüedad aquellos funcionarios con notorias carencias de desempeño. En este sentido sería pertinente la inclusión de evaluaciones de los usuarios de los servicios, integrando así a la gestión de recursos humanos algunas iniciativas ya existentes de satisfacción de usuarios.
- La evaluación de desempeño y el progreso funcional debe recibir atención urgente. Se

debe establecer un conjunto de criterios mínimos que guíen cómo las metas a alcanzar por cada funcionario deben insertarse en las metas institucionales estratégicas de los organismos (Marconi, 2002).

- Fortalecer el rol de los Comités de Evaluación para darle mayor validez a las calificaciones de personal si se opta por mantener las evaluaciones de desempeño individual.
- Delinear nuevas estructuras para los PCC, a fin de evitar procesos de creación de carreras como *spin-offs* de los mismos (Marconi, 1999) y darle solución a la combinación de perfiles demasiado dispares bajo un mismo techo legal. Continuar con las FCT como mecanismos de incentivo y movilidad.

V. TABLA DE SÍNTESIS

Categorías	Factores	Comentarios del Evaluador
Antecedentes		Cambio de gobierno con repercusiones en la estrategia salarial y en la contratación de personal. Se profundiza la evaluación institucional.
Análisis del Contexto Institucional	Análisis del marco legal	Se estructura a partir de la Constitución de 1988, de las Enmiendas Constitucionales respectivas, de las Leyes Presupuestarias, de las Leyes Ordinarias Complementarias y de las Medidas Provisorias.
Análisis Funcional del Servicio Civil	Análisis organizativo de la función Recursos Humanos	SEGES, dentro del Ministerio de Planificación, es el órgano central de gestión pública con perfil muy técnico. SRH tiene atribuciones operativas, también dentro del Ministerio, pero reviste un interés de defensa de las demandas de los funcionarios. A estos órganos se debe agregar la Casa Civil, con funciones de coordinación ministerial.
Análisis por Subsistemas	Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado	Baja sostenida de los niveles de empleo público, siendo uno de los más bajos de la región e incluso en comparación con países de la OECD.
	Planificación	El Plan Plurianual (PPA) es el instrumento macro de planificación estratégica aunque no se ata a los recursos humanos directamente. La planificación de recursos humanos no está institucionalizada, y depende de la voluntad de las organizaciones. Falta información de base e incluso la difusión de metas institucionales para todo el gobierno federal.
	Organización del trabajo	Aún prevalece el perfil operacional. Se ha intentado, con dificultad, introducir criterios de carrera horizontal. Los nuevos perfiles, especialmente en áreas sociales, no son necesariamente los más estratégicos por las negociaciones políticas y en contra de la proyección racional inicial de perfiles de cargos.
	Gestión del empleo	Hay garantías de equidad e incluso de acción afirmativa, y concursos por mérito para el ingreso. Las FCT y funciones gratificadas están incluso por debajo del crecimiento de las organizaciones. Se ha podido reglamentar la desvinculación por mal desempeño.
	Gestión del Rendimiento	La evaluación institucional, donde existe, funciona mejor que la individual. La evaluación individual, con excepciones como las áreas económicas, presenta problemas de validez. Raramente los jefes se preocupan por establecer metas de desempeño para los funcionarios porque falta cultura de dirección.
	Gestión de la Compensación	Se ha reducido la distorsión de sueldos al racionalizar las gratificaciones. Se busca que las gratificaciones actúen como incentivo, atándolas a la evaluación institucional e individual. Se ha buscado aumentar los salarios de los puestos más altos para hacerlos competitivos y se ha aumentado también la amplitud de la carrera, con algunas distorsiones.
	Gestión del Desarrollo	El progreso es lento y asociado a la antigüedad. Se ha hecho un esfuerzo de compensar los PCC abriendo los FCT. La capacitación se ha vuelto más importante.
Índices del Sistema de Servicio Civil	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	No hay instrumentos formales de gestión de clima . Mesa de Negociación Permanente con los sindicatos con Lula, con ventajas y desventajas. Se destaca además un clima informal relativamente bueno y mejor que el del sector privado.
		Los valores más bajos corresponden a capacidad integradora y eficiencia con un 56% mientras que el mayor valor corresponde a mérito con un 87 %. Promedio cercano a 50%.

ANEXOS

ANEXO I. Valoración de los puntos críticos

(Ver anexo final)

ANEXO II. Ficha técnica del informe

- **Fecha de finalización del informe**

Fecha del diagnóstico: Junio 2002

Fecha de la revisión: Septiembre 2004

- **Consultores**

Mercedes Iacoviello, Ana L. Rodríguez-Gustá

Asistentes: Nelson Noya, Yanina Azzolina

- **Fuentes de obtención de la información**

Documentos

- Alston, Lee J., Marcus André Melo, Bernardo Mueller y Carlos Perira (2004) "Political Institutions, Policymaking Process and Policy Outcomes in Brazil". Washington DC: Inter American Development Bank.
- Antunes, Fernando (2002) "A adequação do sistema de remuneração baseada em desempenho: o caso dos servidores da carreira finanças e controle no Brasil". Lisboa: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- ASSEC (2002). "Os servidores públicos. Continuidade e mudança". Ministério do Planejamento. 2002. 26 de junio de 2002.
- Banco Mundial. 2003. "Country Assistance Strategy." www.worldbank.org
- Brasil – Fondo Monetario Internacional (2003) "Cartas de Intención". 28 de mayo, 20 de agosto y 21 de noviembre. www.imf.org
- Brown Ribeiro, Renato Jorge (2003) "Possibilidades de transformações no sistema de planejamento e orçamento no Brasil". VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá.
- Casa Civil y Secretaria de Gestão (2004) "Breve diagnóstico da administração pública federal. Análises e proposições sobre estruturais e dimensionamento da força de trabalho". Brasília.
- Cheibub, Zairo B (1999) "Reforma administrativa e relações trabalhistas no sector público: dilemas e perspectivas". Brasília: ENAP.
- CNESF-CUT (2004). "Eixos centrais da campanha salarial dos servidores de 2004". Coordenação Nacional das Entidades de Servidores Federais.
- CNESF-CUT (2004b) "Pauta unificada de reivindicações dos servidores públicos federais". Coordenação Nacional das Entidades de Servidores Federais.
- Diniz, Eli (2003). "Empresariado, estado y políticas públicas en Brasil: Tendencias en el umbral del nuevo milenio." Pp. 421–474 en Vicente Palermo (Comp.) "Política brasileña contemporánea. De Collor a Lula en años de transformación." Siglo XXI: Buenos Aires.
- Dos Santos, Luis Alberto y Regina Luna dos Santos Cardoso (2001) "Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: Problemas e perspectivas." Caracas: XV Concurso de Ensayos del CLAD "Control y evaluación del desempeño gubernamental." Primer premio.
- ENAP (2000a) "Experiências de avaliação de desempenho na Administração Pública Federal." Brasília: Cadernos ENAP.
- ENAP (2000b) "Perfil dos dirigentes de recursos humanos de Administração Pública Federal." Brasília: Pesquisa ENAP 38.
- ENAP (2002) "Reforma empreendedora da administração pública: ações do período 1995–2002". Brasília: www.enap.gov.br/Pesquisa
- Evans, Meter y Rauch, James E (1999) "Bureaucracy and Growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth". American Sociological Review 64: 748–765.
- Gaetani, Francisco (2000) "La intrigante reforma administrativa brasileña." Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia 16.

- Gaetani, Francisco (2003) “Public Management Policy Initiatives of the Lula’s Government”. Panamá. VIII Congreso del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Gobetti, Sérgio (2004) “União planeja contratar 41 mil servidores este ano.” O Estado de S. Paulo. 1 de febrero.
- Heredia, Blanca y Gaetani, Francisco (2002) “The political economy of civil service reform in Brazil: the Cardoso years”. Washington DC: Inter American Development Bank.
- Loureiro, Rita y Fernando Luiz Abrucio (2003). “Política y reformas fiscales en el Brasil reciente.” Pp.573–610 en Vicente Palermo (Comp.) “Política brasileña contemporánea. De Collor a Lula en años de transformación.” Siglo XXI: Buenos Aires.
- Macedo, Fausto (2003) “Servidores fazem nova marcha a Brasília no dia 19.” O Estado de S. Paulo. 12 agosto.
- Marconi, Nelson, Laura Carrillo y Claudia Helena Cavalieri (2003) “La remuneración de los altos dirigentes del sector público. Un análisis de los países de América Latina.” Washington DC: Banco Interamericano del Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Marconi, Nelson (2002) “Diagnóstico do Sistema de Serviço Civil do Governo Federal no Brasil”. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Marconi, Nelson (1999) “El fortalecimiento de las carreras de Estado: la experiencia brasileña”. Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia.
- Marini, Caio (2003) “Aspectos contemporâneos do debate sobre da redoma da administração pública no Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas.” VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá.
- Martins, Humberto (2003a) “Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública”. Tesis doctoral. Fundação Getulio Vargas. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas.
- Martins, Humberto (2003b) “O plano gestão pública para um Brasil de todos: em busca de uma nova geração de transformações da gestão pública.” VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá.
- Ministério do Planejamento. 2004. “Boletim Estatístico de Pessoal.” Marzo 2004.
- Ministério do Planejamento (2002). “A Política de Recursos Humanos na Gestão Cardoso.” Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Coleção Gestão Pública. Brasília 2002.
- Ministério do Planejamento (2002b) “Plano Plurianual – PPA 2000–2003. Relatório Anual de Avaliação. (Exercícios 2000, 2001 y 2002)”. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. http://aval_ppa2000.planejamento.gov.br
- Pacheco, Regina Silvia (2003) “Cambios en el perfil de los dirigentes públicos en Brasil y desarrollo de competencias de dirección”. Revista CLAD Reforma y Democracia N 26.
- Pacheco, Regina Silvia (2002a) “Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995–2002”. Revista do Serviço Público 4: 78–102.
- Pacheco, Regina Silvia (2002b) “A gestão dos recursos humanos na Administração Pública Federal: avanços no período 1995–2002 e sugestões para a agenda futura”. Comentários apresentados no encerramento do Seminário Capital Humano, organizado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- Rosa, Vera (2003) “Lula usa plano de gestão para reformar ministério.” O Estado de S. Paulo. 6 octubre.
- Sallum Jr., Brasílio (2003) “Metamorfosis del estado brasileño a finales del siglo XX.” Pp.275–316 en Vicente Palermo (Comp.)

“Política brasileña contemporánea. De Collor a Lula en años de transformación.” Siglo XXI: Buenos Aires.

Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio (1999) “A Reforma da Previdência e o Servidor Público Federa Emenda Constitucional No. 20/98, Legislação e normas Regulamentarias”. Brasília: Cadernos de Administração Publica 2.

SEGES (2003a) “Gestão pública para um Brasil de todos. Plano de gestão do governo Lula.” Brasília.

SEGES (2003b) “O estado brasileiro em números.” Brasília.

SRH (2002) “Plano estratégico para a Área de Recursos Humanos da Administração Pública Federal. Minuta 10/07/2002”. Orçamento e Gestão. Ministério do Planejamento.

Prensa

Estado de S. Paulo. 30 agosto 2003. “Números indicam baixo reajuste a servidor.”

Estado de S. Paulo. 1 setiembre 2003. “O pragmatismo da CUT.”

Estado de S. Paulo. 1 de febrero de 2004. “Plano tentará rever projecto que regula demissão.”

Normativa (Selección)

Enmiendas Constitucionales

EC 19/98

EC 41/03

Leyes

Ley 8.112/90

Ley 82/95

Ley 2.794/98

Ley 96/99

Ley 101/00

Ley 9.783/99

Ley 9.784/99

Ley 9.989/00

Ley 14.040/01

Ley 10.887/04

Decretos

3151/99

4.428/02

Medidas Provisorias

1795/99

1799/99

2229-43/02

163/04

Entrevistas telefónicas

Nelson Marconi. Setiembre 2004. Profesor. Fundação Getúlio Vargas. Brasil

Humberto Martins. Octubre 2004. Profesor. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE). Fundação Getulio Vargas (FGV). Brasil

Lectores criticos del informe

Validación: Marini, Caio. Setiembre 2004. Professor. Fundação Dom Cabral. Brasil.

Sitios web consultados

Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal	www.siorg.redegoverno.gov.br
Secretaria de Gestão Pública	www.seges.ms.gov.br
Portal Gestão Pública	www.gestaopublica.gov.br
Servidor	www.servidor.gov.br
Ministerio do Planejamento, Orcamento e Gestao	www.planejamento.gov.br
	www.abrasil.gov.br
Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual	www.sigplan.gov.br
	www.planoalto.gov.br
Portal de Serviços e Informações de Governo	www.redegoverno.gov.br
Plano Brasil de Todos	www.planobrasil.gov.br
Ministerio da Previdência Social	www.mpas.gov.br

Abreviaturas

ASSEC	Asesoría Económica
CLT	Régimen Celetista
CNESF	Coordenação Nacional das Entidades de Servidores Federais
DAS	Dirección y Asesoría Superior
DGOS	Desarrollo de Gerentes Operacionales y Supervisores
EC	Enmienda Constitucional
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FCT	Funciones Comisionadas Técnicas
FCTE	Foro de las Carreras Típicas del Estado
FHC	Fernando Henrique Cardoso
ILdS	Ignacio Lula da Silva
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
PBI	Producto Bruto Interno
PCC	Plan General de Clasificación de Cargos
PPA	Plan Plurianual
PT	Partido de los Trabajadores
PVSCAP	Plan de Valorización del Funcionario – Capacitación
SEGES	Secretaria de Gestão Pública
SIAPE	Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos
SIORG	Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal
SIPEC	Servicio de información, precios y estadística comercial
SRH	Secretaria Recursos Humanos

Síntesis del diagnóstico

Caso Chile¹

I. RESUMEN EJECUTIVO

Principales conclusiones

Caracterizado por un sistema con una alta participación política en la designación de los funcionarios, bajo la forma de acuerdo entre partidos y una carrera estancada en términos de sus posibilidades de progreso y desarrollo de sus funcionarios, Chile se encuentra actualmente en un momento de transición en lo relativo a su Servicio Civil. Esta transición está dada por las posibilidades de implementación plena y exitosa de las innovaciones introducidas al Estatuto Administrativo a partir de la promulgación de la Ley del Nuevo Trato. La existencia de prácticas orientadas a la gestión por resultados y asociadas a un componente variable de retribución, los consensos políticos previos sobre los que se basó la nueva ley y la implementación concreta que están teniendo sus principales ejes permiten señalar un contexto propicio para el cambio en marcha. Como temas pendientes quedan la posibilidad real de modificar prácticas sostenidas por años, tal como la introducción de la promoción mediante concursos; la instrumentación plena del Sistema de Alta Gerencia; la capacidad de los sistemas de desempeño institucional y colectivo, de superar en el tiempo la rutina de la cultura organizativa, y en especial, que la nueva institucionalidad representada por la Dirección Na-

cional de Servicio Civil (DNSC) y el Consejo de la Alta Dirección Pública (CADP) construya la autoridad y legitimidad necesarias a efectos del cumplimiento de sus funciones.

Los índices de Eficiencia, Mérito y Capacidad Funcional se ubican alrededor del 60% de la escala, destacándose por debajo de dicho nivel el índice de Capacidad Integradora que llega al 50% de la escala, y por encima el índice de Consistencia Estructural, que alcanza al 65%. La alta performance del sistema en términos de la evaluación realizada refleja la evolución progresiva y sostenida del servicio civil chileno, a pesar de los desafíos pendientes para su pleno desarrollo a partir de la normativa recientemente dictada.

Contexto Institucional

A diferencia de otros países latinoamericanos Chile presenta estabilidad económica y política, cuestiones que proporcionan un marco favorable a efecto de la implementación de reformas a nivel estatal. En el ámbito económico y bajo el marco de una estricta disciplina fiscal, se ha dado crecimiento, estabilidad de precios y una política deliberada del gobierno de orientar los recursos públicos a las áreas sociales. Esto ha permitido

¹ Autores: Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic

reducir el índice de pobreza de 38,6% en 1990 a 21,7% en 1998. Así, hoy en día, los principales indicadores económicos, institucionales y sociales colocan al país en una posición favorable para aprovechar las oportunidades que ofrece la nueva economía. La excelente situación macroeconómica por la que atraviesa se ve reflejada en su Producto Interno Bruto (PIB) que aumentó un 2,3% durante 2003, situándose las previsiones para el 2004 entre el 4,5 y el 5,5%. El déficit fiscal chileno de 2003 fue de un 0,8% y las previsiones para este año apuntan a un superávit fiscal. Por último, la continuidad política representada desde 1990, por los sucesivos gobiernos democráticos de la Concertación —Patricio Alwyn, Eduardo Frei y Ricardo Lagos— han jugado un papel decisivo en la generación de este contexto (Galindo, 2004).

Antecedentes

La Constitución de Chile en su art. 38, establece que una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y sus principios, asegurando la igualdad de oportunidades de ingreso y la capacitación y perfeccionamiento de sus integrantes. En 1986 se dicta la Ley N° 18.575 relativa a las Bases Generales de la Administración del Estado, que establece los principios generales de la carrera funcionaria, entre ellos las cuestiones relativas al ingreso, derechos y deberes, responsabilidad administrativa, capacitación y cesación de funciones. Los aspectos específicos son posteriormente reglados mediante la Ley N° 18.834 del 23/9/89, denominada Ley de Estatuto Administrativo (EA) que establece el marco central de la gestión de recursos humanos.

A estas normas se suman las leyes orgánicas de cada servicio (que establece el número de funcionarios) y las normas que rigen el marco presupuestario (remuneraciones e incentivos). El personal del Banco Central, de las Fuerzas Armadas y de la seguridad pública, entre otros, tiene regímenes específicos. Los trabajadores de

las empresas públicas se rigen por el Código del Trabajo. El personal docente y no docente trasladado a los municipios se regulan, respectivamente, por el Estatuto Docente (Ley N°19.070) y el Código del Trabajo y la Ley N°19.464. El personal de la salud primaria municipalizada, está regido por la Ley N°19.378 y el personal municipal, está regulado por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley 18.695, hoy refundida en el D.S. N° 662/92) y por el Estatuto Administrativo de los funcionarios municipales (Ley N° 18.883).

A partir de la asunción de la democracia, si bien este marco normativo no sufre alteraciones sustantivas y sus cambios centrales se producen a través de legislación complementaria, el tema de la modernización de la gestión pública pasa a ser una de las prioridades del segundo gobierno de la Concertación (1994 – marzo de 2000). A fines de 1994 se crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. En 1997 su Secretaría Ejecutiva se eleva a la categoría del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y ese mismo año, se establece el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública 1997–2000, con líneas de acción en áreas de recursos humanos, entre otras. Asimismo, también se inicia la negociación del Gobierno con la ANEF (Asociación Nacional de Empleados Fiscales) cuyos resultados, en parte, se reflejarán en la promulgación de la Ley N° 19.553.

A pesar de esta serie de pasos orientados a la reforma, será finalmente en el tercer gobierno de la concertación, cuando una serie de escándalos vinculados a sobresueldos en el sector público acelere el ritmo de las reformas y propicie la promulgación de la Ley del Nuevo Trato, la cual retoma temas acordados con la ANEF y aspectos desarrollados por el Comité de Modernización. La ley surge como resultado del acuerdo que los partidos que integran la Alianza por Chile, los de la Concertación y el Gobierno suscriben el 30 de enero del 2003. La Agenda de Modernización del Estado, se incorpora en este proyecto en lo que se denominó la “agenda corta”, esto era, lo-

grar la aprobación de sus ítems centrales, a más tardar el 21 de mayo del 2003. Asimismo se convino en que se ampliaría su contenido, para incluir lo referido a la Alta Dirección Pública, que regula el reclutamiento, selección, nombramiento, remuneraciones y evaluación de desempeño de los directores de servicios, subdirectores y directores regionales de las entidades que estarían regidas por las normas de esta ley y crea para estos efectos el Consejo de Alta Dirección Pública. Terminada su tramitación en el Congreso y analizada, posteriormente la constitucionalidad de sus normas por el Tribunal Constitucional, fue publicada como ley N° 19.882, en el Diario Oficial del 23 de junio de 2003 (Instituto Libertad, 2003).

La reformulación normativa partió de un diagnóstico que señalaba una carrera colapsada, en la cual los mecanismos existentes no garantizaban la idoneidad y mérito en el ascenso de los funcionarios; “desplazada hacia abajo y estrecha” y con un alto grado de insatisfacción de sus miembros (DIPRES, 2001). Entre sus puntos centrales figuran, la ampliación de la carrera funcionaria a niveles jerárquicos superiores hasta el tercer nivel de responsabilidad, equivalente a jefes de departamento; la creación del Sistema de Alta Dirección Pública, al que estarán sujetas las funciones de exclusiva confianza de la autoridad, niveles equivalentes a jefes superiores de servicios y hasta el segundo nivel jerárquico; la implementación de los concursos internos como mecanismo para proveer los cargos vacantes para el personal permanente; la incorporación de la figura de empleo a prueba; la eliminación del incremento por desempeño individual; la creación del incremento de desempeño colectivo; el premio institucional y en especial el establecimiento de una nueva institucionalidad para administrar descentralizadamente la política de personal, a través de la creación de la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC) y el Consejo de la Alta Dirección Pública (CADP).

Análisis de los Subsistemas²

Planificación de Recursos Humanos

Existencia e integridad del sistema (1)

La planificación ha estado estrechamente ligada a la gestión presupuestaria, en un marco caracterizado por alta disciplina fiscal y orientación a resultados. Este último aspecto se ha impulsado desde 1993, introduciendo progresivamente el planeamiento estratégico y los sistemas de control de gestión, generando una cultura de seguimiento y cumplimiento de metas. La gestión de personal esta altamente centralizada y las decisiones relevantes, incluidas las relativas a dotaciones, remuneraciones y beneficios y marco regulatorio, se toman a nivel central, dejando un escaso margen de participación a las instancias institucional y regional. En efecto, todos estos aspectos han recaído hasta el momento centralmente en la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, y a partir del 2004 será coordinado con la DNSC.

Coherencia estratégica (2-3)

El sistema de control de gestión abarca varias iniciativas, entre las más significativas figuran los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG), que permiten un diseño estratégico de metas y trabajo por resultados orientados a la mejora interna del organismo, a la par que otorga según su grado de cumplimiento incentivos monetarios a los funcionarios, de acuerdo con la asignación de modernización establecida por la Ley 19.553 (Guzmán, 2003). Pese a la coherencia en las metas y la orientación a resultados el subsistema presenta cierta rigidez, dada por la disciplina fiscal relativa al aumento de

² El análisis de los subsistemas sigue los 93 puntos críticos establecidos en la metodología, los cuales se listan con su correspondiente valoración en el Anexo 1. Para cada apartado se indican entre paréntesis los puntos críticos asociados.

las dotaciones y el marco legal —Estatuto Administrativo (EA)— relativo a la movilidad de los funcionarios de carrera entre organismos. Los mecanismos que se han implementado a efectos de dotar de flexibilidad al sistema son los empleos “a contrata” y por honorarios. Los empleos “a contrata” se rigen por las mismas normas estatutarias que la planta permanente, pero permanecen en el cargo mientras sus servicios sean necesarios. Así, aunque se trata de una categoría de empleados que por definición solo duran un año en el cargo pueden ser prorrogados y suelen tener estabilidad semejante a la de los empleos de planta de carrera (Rajevic et al., 2000). El personal “a contrata” ha oscilado, incluyendo Salud, entre el 22% (1995), el 31% (1998) (Rajevic et al., 2000) y el 40,2% en el 2001 (DIPRES, 2001). Las contrataciones por honorarios están adscriptas a programas específicos y su permanencia depende de la duración de tales programas, no se rigen por el EA sino por las normas del contrato que han celebrado. Este tipo de modalidad abarca aproximadamente el 1% de la dotación (DIPRES, 2001).

Información de base (4)

Los sistemas de información existentes permiten la gestión de los recursos humanos centralizados hasta el momento en la DIPRES, a partir de la información trimestral que envían las áreas. Asimismo, el Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE), iniciado a partir del año 2001 (Ministerio de Hacienda, 2002)³ contempla actualmente el desarrollo de un nuevo Sistema de Información de Personal de la Administración Pública (SIAPER), el cual tiene como objetivo generar una base de datos de personal orientada a optimizar la interacción entre los servicios públicos, la DNSC, la DIPRES y la Contraloría General. Cabe destacar que en el sistema de información y estadísticas desarrollado por el SENCE, en la plataforma de Internet, www.sispubli.cl, cuenta con la información central a efectos de la gestión de la capacitación en el sector público chileno.

Eficacia (5–9)

Bajo el marco de una fuerte disciplina fiscal, alta centralización por la DIPRES y la relativa flexibilidad dada por las modalidades “a contrata” y honorarios, no se reportan situaciones extremas vinculadas a excedentes o déficits de personal. Sin embargo, se señala la existencia de déficits en términos de competencias y habilidades a efectos de dar respuesta a nuevas tareas y rediseño de servicios (Entrevista a Funcionario DNSC). Por otra parte, el EA no facilita la redistribución de personal entre organismos. El nivel de tecnificación, considerando la proporción de personal con formación universitaria y técnica, es adecuado, representando un 57,3% del universo de la planta permanente. En cuanto al peso de las plantillas públicas en relación con la economía del país, el Sector Público central y descentralizado representa el 8,2% de la población ocupada del país (DIPRES, 2003a).

Administración (10–11)

El seguimiento se realiza trimestralmente y bajo el marco de la gestión presupuestaria con escaso margen de ser reajustadas a los cambios de estrategia. Los directivos de línea, que hasta el momento están integrados mayoritariamente por “cargos de confianza” conocen las previsiones de la PRH, y participan en su elaboración y seguimiento.

Organización del Trabajo

Existencia e integridad del subsistema (12)

Existe consenso al interior de la administración chilena de contar con un sistema de organiza-

³ El SIGFE plantea el diseño, desarrollo e implementación de un sistema integrado de información y gestión financiera para el Gobierno Central por medios electrónicos. El desarrollo de este proyecto permitirá incorporar al referido sistema a todas las instituciones del Gobierno Central al año 2005, proporcionando información en línea sobre las operaciones financieras del sector público y los procesos que las fundamentan.

ción de trabajo flexible y alineado a productos/ resultados más que descripciones de tareas que en la práctica pueden quedar desactualizadas (Entrevista a funcionarios de DNSC y DIPRES). En ese sentido, no se han desarrollado pautas específicas relativas a los procesos de OT y no se cuenta con manuales de descripción de puestos. Los escalafones establecen los requisitos centrales para su ingreso y los puestos son definidos a través de la elaboración del perfil.

Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos (13–17)

El marco legal establecido por el Estatuto Administrativo permite aplicar criterios de gestión al diseño de puestos. Tanto la definición de las metas anuales de los PMG y las correspondientes al desempeño colectivo implican el enriquecimiento de la tarea a nivel horizontal.

Calidad de la definición de perfiles y administración (18–21)

Los perfiles de puestos tienden a integrar centralmente aspectos referidos a la titulación, experiencia y estudios necesarios, aunque esta situación puede variar de acuerdo al organismo y al tipo de puesto. En el caso de los directivos públicos, hasta el momento la práctica era que los responsables de nombrar altos cargos directivos del sector público actuaran en base a su criterio personal definiendo ellos el perfil para cada cargo. Esto ha llevado, en muchos casos, a un sobredimensionamiento del factor político al momento de definir el perfil del candidato deseado (Valdes, 2003). A partir de la Ley del Nuevo Trato es requisito la confección de perfiles para el sistema de Alta Dirección Pública, para los cuales se están tomando criterios relativos a definirlos previamente con la participación de expertos y considerando la inclusión de las competencias y o factores clave para el éxito en su desempeño (Entrevista a funcionario de la DNSC). No hay revisión periódica formal de los puestos y existe participación de los directivos de línea, los cuales actualmente están conformados mayoritariamente por “cargos de confianza”.

Gestión del Empleo

Igualdad y mérito en el acceso (24–27)

Las modalidades “a contrata” y a honorarios ingresan de acuerdo a lo que disponga la autoridad del servicio sin concursos previos. En lo relativo a la planta permanente, el EA establece el ingreso por concurso público en el último grado, salvo que existan vacantes en grados superiores no cubiertos por ascenso. Sin embargo, su reglamentación es reciente (Dec. N° 69/04) observándose hasta el momento la ausencia de pautas comunes y un fuerte componente político en lo relativo a los directivos (Valdes, 2003). Esta nueva reglamentación establece la figura del Comité de Selección, los factores centrales para la evaluación, y pautas específicas para la no discriminación⁴. La Ley del Nuevo Trato diferencia los cargos de exclusiva confianza, nombrados por el Presidente de la República o por la autoridad facultada para ello, que están excluidos del sistema Alta Dirección Pública. En lo relativo al sistema de Alta Dirección Pública se distingue entre jefes de servicio y segundo nivel jerárquico. Los jefes de servicio son nombrados por el Presidente de la República, entre tres y cinco candidatos que propondrá el CADP, pudiendo además declarar desierto el proceso de selección, en cuyo caso, se realizará un nuevo proceso. El CADP ya ha integrado y realizado procesos de selección. Los del segundo nivel jerárquico —*jefes de departamentos o de jerarquía similar en ministerios y servicios públicos*— pasan ahora a cubrirse por concurso de provisión o público de acuerdo a lo establecido en la nueva reglamentación, pudiendo en el primer caso participar los empleados “a contrata” con tres años de permanencia. En ese sentido, la implementación de la Ley implica una reducción de 3100

⁴ Cabe destacar dos casos señalados como pioneros en lo relativo la realización de concursos que son el Servicio Nacional de Aduanas y el Servicio de Impuestos Internos (Filgueiras, 2000)

cargos de libre designación a solo 600 cargos, aproximadamente (Arenas, 2003)⁵.

Calidad del reclutamiento y de la selección (28)

La reglamentación establece la publicidad de los concursos, cuyas pautas son también accesibles vía los sitios web de los organismos⁶.

Calidad de la selección (29–32)

Los procesos de selección incorporan el análisis de factores y aptitudes para el cargo, siendo el uso de la gestión por competencias incipiente en las prácticas de recursos humanos, así como también el uso de técnicas específicas para su evaluación. Tanto la Ley del Nuevo Trato como la norma que reglamenta los concursos contemplan la opción de derivar a consultores privados los procesos técnicos de la selección, como una forma de garantizar mayor transparencia. Los Comités de Selección conforman una práctica formalizada pero todavía no implementada a nivel general dada su reciente creación. En lo relativo al CADP, está conformado por el director de la DNSC y cuatro consejeros designados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, destacando que su composición actual integra a personalidades reconocidas de la oposición.

Calidad de la recepción (33–34)

No están formalmente establecidos procesos de inducción al personal que ingresa (ANEF, 2001a). Algunos organismos cuentan con estos procesos de inducción, como por ejemplo Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC). La Ley del Nuevo Trato establece como parte del proceso de selección para ingresar a la planta un sistema de empleo a prueba (bajo la figura de “contrata”), con una duración entre 3 y 6 meses, cuya aplicación es optativa para el jefe superior del servicio respectivo.

Movilidad (35)

Si bien se facilita la movilidad funcional y geográfica al interior del organismo, la movilidad

horizontal entre organismos encuentra restricciones en el marco legal. El marco temporal de la Comisión de Servicio abarca de los tres meses a un máximo de dos años previo decreto supremo fundado del Presidente. Por otra parte, se establece la pertenencia de un funcionario a un servicio en particular y no al conjunto de la administración. Por lo tanto, el acceso al empleo público se decide por servicio y si un funcionario desea cambiarse de servicio pierde el grado que tenía y puede entrar, ya sea en el grado menor de la planta, o en un grado superior si gana un concurso⁷ (Filgueiras, 2000).

Ausentismo (36)

Se observan prácticas adecuadas de control del ausentismo, y bajos índices dados en especial por las auditorías que ejerce la Contraloría.

Disciplina y Desvinculación (37–41)

La aplicación de sanciones disciplinarias varía de acuerdo al organismo, aunque no son de uso frecuente dado cierto predominio de una cultura paternalista en la administración. En lo relativo a la desvinculación en los años del gobierno militar (1973–1989) fueron suspendidas todas las garantías de estabilidad de los funcionarios, pudiendo ser cesados en sus cargos sin que la autoridad estuviera obligada a expresar la causa del despido. Actualmente, el sistema se caracteriza por una alta estabilidad en el empleo, que en la práctica se traduce en una verdadera inamovilidad funcionaria. Se cesa en los empleos públicos por renuncia voluntaria, jubilación, el incumplimiento de las obligaciones o la pérdida

⁵ La ley excepciona de la aplicación de las normas sobre provisión a algunos servicios tales como: Servicio de Impuestos Internos y la Dirección de Presupuestos.

⁶ Ver a modo de ejemplo, la sección de recursos humanos del Ministerio de Salud <http://www.minsal.cl/>.

⁷ Con la excepción de los Concursos de promoción interna en los cuales solo pueden participar los funcionarios de la planta hasta en los cuatro grados inferiores a aquel del cargo a proveer (Decreto N° 69/04).

de requisitos para ejercer la función, destacando las innovaciones introducidas por la Ley de Probidad Administrativa. Entre ellas se encuentran, la suspensión del empleo del funcionario como medida disciplinaria (antes sólo era una medida preventiva dentro del proceso administrativo), y el establecimiento de la procedencia de la destitución del funcionario por infracción grave al principio de probidad. El marco legal contempla la desvinculación por mal desempeño pero estos procedimientos son de escaso uso (Rajevic et al, 2000). En la práctica, existe fuerte resistencia gremial a aceptar que una jefatura decida el despido de un funcionario de planta, salvo que las faltas sean reconocidas como muy graves. Incluso para el personal “a contrata” la permanencia es alta si existe buena calificación. La Ley del Nuevo Trato establece que los jefes de departamento que accedieron a ese cargo por concurso cesan en su cargo luego del cumplimiento de un período de tres años, salvo que se le renueve por igual período, previa evaluación de su desempeño, y cesan en el cargo si no se encuentra calificado en lista N° 1 de distinción⁸.

Gestión del Rendimiento

Las bases jurídicas del Sistema de Calificación Individual se encuentran en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, en el EA, en la Ley del Nuevo Trato y en el Decreto 1825 de 1998. Existen tres herramientas para la evaluación del desempeño: la individual, el sistema de calificación grupal (incorporado por Ley del Nuevo Trato), y la institucional (PMG). La *calificación individual* ubica al directivo en alguna de las siguientes listas: Lista 1 (distinción), Lista 2 (buena), Lista 3 (condicional), Lista 4 (eliminación). El proceso de calificación individual se encuentra consagrado en el reglamento del servicio respectivo, aplicando tanto para el personal de planta y como a “contrata”. Se realiza anualmente en forma regular y está a cargo de una Junta Calificadora, que procesa una pre-calificación del superior directo. Los resultados sirven de base para el ascenso en grado y la postulación

a concursos internos. Hasta antes de la promulgación de la Ley del Nuevo Trato, el sistema de calificaciones era usado en todos los servicios públicos, sin excepción, pero distaba de ser un sistema eficaz que permitiera evaluar el desempeño de los funcionarios (Egaña, 2003a) y por lo tanto promover al personal de manera ecuánime. En general, la evaluación se realiza en forma burocrática, dado que quien evalúa es el jefe directo del funcionario y la tendencia es a calificar a todo su personal en la lista 1. La calificación en lista 2 es considerada una ofensa y una discriminación. El sistema de calificación individual es una mezcla de un sistema de evaluación de comportamiento con uno que mide resultados. Este proceso se aplica en todas las reparticiones públicas, pero cada servicio, por reglamento interno, define la forma de implementarlo.

El *Sistema de Calificación Grupal* —vinculado al incremento por desempeño colectivo— está consagrado en la Ley 19882 y ya ha sido aplicado en el 2003 con buenos resultados (Entrevista funcionario DIPRES). Esta evaluación se aplica a los funcionarios que se desempeñan en equipos, unidades o áreas de trabajo, y se efectúa en relación con el grado de cumplimiento de las metas anuales de gestión fijadas para cada uno de ellos por el jefe superior de servicio. Las metas y sus indicadores deben estar vinculados a la misión institucional, objetivos estratégicos y productos relevantes de cada ministerio o servicio, validadas en el sistema de planificación y control de gestión. Este sistema de incentivo por desempeño colectivo, reemplaza al incentivo por desempeño individual de la asignación de modernización de la Ley N° 19.553.

En lo relativo a la *Evaluación Institucional*, está vinculada a los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los servicios públicos, y tiene su origen en la ley N° 19.553 de 1998 y en el Decreto N° 475 de mayo del mismo año, asociando el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los

⁸ Ver sección gestión del rendimiento.

funcionarios. Los PMG se han estructurado en base a un conjunto de áreas comunes para todas las instituciones del sector público, denominado Programa Marco, que incluye sistemas de gestión en las áreas de recursos humanos, atención de usuarios, planificación y control de gestión, auditoría interna, desconcentración, administración financiera contable y enfoque de género. El Programa Marco comprende etapas de desarrollo o estados de avance posibles de los sistemas de gestión indicados. Cada etapa es definida especificando claramente sus contenidos y exigencias, de modo tal que con el cumplimiento de la etapa final, el sistema se encuentre implementado según características y requisitos preestablecidos⁹.

Por último, la Ley del Nuevo Trato incorporó la evaluación de los jefes superiores de servicio a través de la figura de los convenios de desempeño, que se acuerdan con el ministro del ramo respectivo. Los convenios incluyen las metas anuales estratégicas de desempeño del cargo durante el período y los objetivos anuales de resultados a alcanzar en el área de responsabilidad del directivo.

Planificación y seguimiento (42–45)

En lo relativo a la evaluación individual, los diversos jefes que realizan calificaciones suelen tener diferentes criterios para medir similares comportamientos. La vigencia de los incentivos asociados a la calificación del desempeño individual, actualmente eliminados, produjo efectos perversos que llevaban a calificar a todo el personal dependiente al tope de lo posible, por lo que no permitía ser usado como factor correctivo de deficiencias. Por el contrario, tanto en el caso de la evaluación institucional (PMG) y colectiva, las metas a lograr están claras y explícitas para el funcionario.

Evaluación (46–48)

El sistema de calificaciones dista de ser un sistema eficaz que permita evaluar el desempeño de los funcionarios. En general, se realiza en forma burocrática y dado que quien evalúa es el jefe directo del funcionario, la tendencia es a calificar a todo su personal en la lista 1¹⁰. Asimismo, se

percibió que el proceso de evaluación individual asociado a incentivos económicos no cumplió con sus objetivos y deterioró el clima laboral (ANEF, 2001a). La evaluación de los PMG 2003 arrojó como resultado que el 75% de las instituciones obtuvo un logro entre el 90% y el 100% de sus objetivos comprometidos, mientras que un 20 % alcanzó entre un 75% y 89%. Las instituciones que obtuvieron los más bajos resultados (menor a 75%) corresponden principalmente a instituciones desconcentradas o descentralizadas tales como Gobernaciones y Gobiernos Regionales. Por otra parte, del total de instituciones un 48% cumplió el 100 % de compromisos. En 2003, en términos del número de funcionarios, el cambio fue más importante, pasando de un 94% de funcionarios en servicio que cumplieron entre 90% y 100% de sus metas en 2002 a un 74% en 2003. El retroceso en el grado de cumplimiento de las metas comprometidas a través de los PMG parece encontrarse fundamentalmente en el contraste entre el grado creciente de exigencias que impone el sistema y la disposición o capacidad de algunos servicios para responder a las mismas. El diseño actual de los PMG supone que todos los servicios deben comprometer metas cada vez más exigentes en sus sistemas administrativos hasta alcanzar la meta final, expresada en las etapas 4 o 6. Esto demanda de los servicios un grado de compromiso con las metas y un esfuerzo también creciente. Aparentemente, esta realidad del sistema no ha sido internalizada del mismo modo por todos los servicios y algunos que se fijaron inicialmente metas fáciles de cumplir o que cumplieron etapas anteriores con

⁹ Para mayor información ver Dipres, 2003b y 2003c.

¹⁰ A modo de ejemplo en lo relativo a la evaluación individual y sus resultados puede observarse el caso del Servicio Nacional de Aduanas, el cual es considerado un servicio con buenas prácticas de gestión en recursos humanos. En el 2002 un 99,15 % de los funcionarios fue calificado en lista 1 y solo un 0,77% fue calificado en lista 2. En el 2003 un 99,5 en lista 1 y un 0,50% en lista 2. Ver sección de indicadores en www.aduana.cl

dificultad no realizaron el esfuerzo institucional necesario para cumplir metas más exigentes con la oportunidad o intensidad requerida (DIPRES, 2004).

Administración (59–61)

No se percibe que los directivos de línea, responsables de las unidades de trabajo en los diferentes niveles jerárquicos, asuman un papel protagónico en la gestión del rendimiento de los empleados a su cargo en lo relativo a la evaluación individual. En lo relativo al desempeño colectivo es el subsecretario o jefe superior del servicio quien define para los equipos, unidades o áreas de trabajo, las metas de gestión pertinentes y relevantes, y los objetivos que en su conjunto contribuyan efectivamente a mejorar el desempeño y los resultados institucionales, con sus correspondientes indicadores, ponderadores y mecanismos de verificación.

Gestión de la Compensación

Existencia de una estrategia salarial (50)

El régimen de remuneraciones se caracteriza por ser: a) centralizado, ya que todas las remuneraciones y beneficios económicos se fijan por ley de iniciativa exclusiva del Presidente, debiendo establecerse en ella los montos específicos o la forma exacta de determinarlos, lo que permite un alto grado de disciplina fiscal; y b) rígido, ya que por norma general las remuneraciones están previamente determinadas, dependiendo su monto del grado que se otorgue o al que se asimile cada cargo, conforme a una determinada escala de rentas. Sin embargo, cabe destacar que en relación con esta última característica, ha habido avances en los últimos años, al establecerse remuneraciones asociadas a elementos de gestión, en base a incentivos institucionales y colectivos (Rajevic et.al, 2000) a partir de Ley N° 19.553 y de la Ley de Nuevo Trato. Esta última reemplaza al incentivo por desempeño individual de la asignación de modernización y lo incrementa, determinando que a partir del 2004, su cálculo se sustentará en un componente base,

en uno de desempeño institucional y en uno colectivo. Éste se aplica tanto a personal de planta como al personal “a contrata”. La remuneración está integrada por un sueldo base, las asignaciones generales, los componentes personales (ejemplo: asignación profesional) y por el componente asociado al desempeño (institucional y colectivo) que es variable. El sistema reconoce diferencias según sectores específicos (estatutos de profesores, profesionales médicos, salud primaria, fuerzas armadas) y en la práctica, existe un sistema de reajuste anual o bianual de las remuneraciones sobre la base de las negociaciones del gobierno con las organizaciones sindicales del sector público, que en la práctica se ha transformado en un proceso de negociación colectiva no regulado. Asimismo, cabe destacar que la Ley de Nuevo Trato establece una serie de beneficios económicos permanentes y generales, que se han comenzado a implementar. Entre ellos, el premio de excelencia institucional, la asignación de alta dirección pública para quienes desempeñen los cargos de jefes superiores y de directivos de segundo nivel jerárquico de las instituciones incluidas en el sistema de alta dirección pública; la asignación por funciones críticas que beneficiará al personal de las plantas de directivos, profesionales y fiscalizadores de ministerios y servicios que no correspondan a altos directivos públicos y que desempeñen funciones calificadas de críticas; y la bonificación por retiro, aplicable a todos aquellos funcionarios de carrera y “a contrata” que tengan 65 o más años de edad si son hombres y 60 o más años si son mujeres que dejen voluntariamente sus cargos.

Equidad interna y externa (51–57)

Existe la percepción entre los funcionarios de planta de que no reciben de la organización compensaciones acordes con su contribución. Un estudio de clima realizado por ANEF señalaba que el aspecto peor evaluado por los funcionarios en relación a su puesto, eran las remuneraciones y las pocas posibilidades de ascenso (ANEF, 2001a). Asimismo, también destacaba que desde la perspectiva del funcionario, por un trabajo si-

milar, el sueldo que percibe es inferior al que percibiría en el sector privado (87,4%). El bajo nivel de sueldos es uno de los factores más importantes que inducen a los funcionarios a abandonar la administración pública (ANEF, 2001a). El personal administrativo y auxiliar tiene una posición competitiva en términos de remuneraciones con el sector privado (DIPRES, 2001). En los niveles profesionales y directivos, las remuneraciones son claramente inferiores a las de sus pares en el sector privado (dos o tres veces menores). Este aspecto ha tratado de ser resuelto con la **asignación de alta dirección pública**, suma complementaria a remuneraciones ordinarias mensuales que percibirán quienes desempeñen los cargos de jefes superiores y del segundo nivel jerárquico de servicio de las instituciones afectadas al Sistema de Alta Dirección Pública.

Eficiencia (58)

Las retribuciones variables incentivan el desempeño grupal.

Administración (59–61)

La centralización del sistema de remuneraciones en la DIPRES permite coherencia en su formulación. A partir de la Ley del Nuevo Trato también sería competencia de la Dirección Nacional del Servicio Civil realizar estudios sobre remuneraciones en los sectores público y privado a efectos de que sirvan de base para la determinación de retribuciones económicas.

Otras compensaciones (62–64)

Existe un programa de 400 becas concursables para contribuir a financiar estudios de pregrado y postítulos no conducentes a grado académico. Por otro lado, si bien el premio anual por excelencia institucional tiene un componente remuneratorio, implica además un reconocimiento, por lo que tiene un aspecto de incentivo no monetario. El tema del régimen de pensiones presenta una arista conflictiva. Las cotizaciones de previsión de los empleados públicos para el financiamiento del beneficio de pensiones, hasta el 31 de diciembre de 1987, se realizaban solamente por el suel-

do base, sin tener en cuenta otras asignaciones tales como la profesional, de fiscalización, de exclusividad, entre otras, que no eran consideradas como remuneraciones imponibles. Sin embargo, para el sector privado las cotizaciones provisionales se calculaban sobre el total de las remuneraciones, exceptuando aquellas que por ley no eran imponibles. Esto generó una diferencia entre el sector público y el sector privado en cuanto a los montos sobre los cuales se calculaban las cotizaciones de previsión. Con la Ley N° 18.675 de 1987, se corrigió esta desigualdad con el sector público. Sin embargo, esta corrección es relativa si se toma en cuenta que la Ley rige a futuro, no con efecto retroactivo, produciéndose una distorsión previsional de todas maneras en aquellos funcionarios públicos traspasados a las AFP, que están afectados en sus pensiones si no se produce una modificación legal en la materia. Esto ha quedado focalizado en un grupo de funcionarios que, como consecuencia de haberse traspasado al nuevo Sistema de Previsión, tendrán exiguas pensiones en comparación con las de los funcionarios públicos que pertenecen al régimen de reparto o con respecto de los afiliados a las AFP del sector privado. Las pensiones que reciben los funcionarios públicos que están en el Sistema de Reparto, en relación con los que se traspasaron a las AFP, es de 3 a 1. Si bien ante el tema se ha estructurado una Mesa Bipartita de Negociación del Daño Previsional, al momento no se han acordado definiciones del tema¹¹.

¹¹ Varias organizaciones sindicales han realizado propuestas (Ver Propuesta de la ANEF al Supremo Gobierno para un proyecto de ley de desafiliación de las AFP de Funcionarios Públicos. Santiago, agosto 2000). Asimismo, en un documento titulado “Inconsistencias del sistema de administración privada de fondos contenido en el Decreto Ley 3500 de 1980”, cuya versión completa se puede obtener en el sitio web <http://www.finteramericana.org/librosdoc>, la CUT enumera las 18 desventajas del sistema. Por razones de espacio se destacan las siguientes: a) elimina el valor de la solidaridad; b) tiene un alto costo de administración

Gestión del Desarrollo Profesional

Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera (65–70)

La Ley del Nuevo Trato partió de un diagnóstico sindical y gubernamental que señalaba la ausencia de movilidad y satisfacción del empleado y el estancamiento de la carrera (ANEF, 2001; DIPRES, 2001). La promoción se realizaba por ascensos automáticos por disponibilidad del grado inmediatamente superior y el sistema tenía su base en la antigüedad y en menor medida en las evaluaciones de desempeño. La movilidad se daba solo hacia arriba y variaba entre distintas agencias del Ejecutivo. A modo de ejemplo los ascensos en Agricultura para el 2000 representaron el 12% de la planta; en Interior el 13%; en Planificación el 4%, en Relaciones Exteriores el 6% y en Justicia el 30% (DIPRES, 2001). La nueva Ley señala que la promoción se efectuará por concurso interno en las plantas de directivos de carrera, profesionales, fiscalizadores y técnicos; y por ascenso en las plantas de administrativos y auxiliares. Asimismo, el Decreto Nro 69/04 reglamenta la modalidad de concursos internos.

Calidad de la formación (71–73)

La política de capacitación de los funcionarios públicos está establecida en el estatuto administrativo. Los aspectos de detalle son regulados por la Ley 19518 de 1997, que fija el Estatuto de Capacitación y Empleo. Esta norma es complementada por un conjunto de disposiciones de rango no legal: Oficio Circular N° 46 de 1999 de los ministerios de Interior y Hacienda, y las circulares N° 1.598 y N° 1.599, ambas de 1995, del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia. Los programas de capacitación son decididos en cada servicio y son acreditados (certificados) por un organismo oficial: el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). La opción del Gobierno no ha sido crear y administrar escuelas, sino introducir políticas y regulaciones para que sea el sistema de educación superior chileno el que responda a las necesidades de los organismos. La capacitación se estructura a partir del

presupuesto anual acordado según el programa de capacitación que entregue cada servicio y cada servicio puede destinar hasta el 1% de su fondo de salarios. La distribución presupuestaria se hace a partir de Programas y Proyectos que presentan los Servicios a Hacienda. En consecuencia, no todos acceden a este porcentaje (ej: Educación 0,6%; Cooperación Nacional Forestal 0,1%, Obras Públicas 0,3%). Así, la utilización del 1% es variable por servicio y el promedio de lo ejecutado resulta entre 0,6% y 0,8. Por ejemplo el presupuesto destinado en 2004 es de aproximadamente \$7200 millones de pesos chilenos y cubre a 150.000 personas. Esto lleva a que un funcionario público, tomando el conjunto de la administración, en promedio, se capacite una vez cada dos años (Entrevista Vergara, Hugo, SENCE). Se ha impulsado un sistema de formación de los directivos públicos a través de Posgrados en Gestión Pública, con programas ejecutados por universidades y otros institutos de alta formación que han atravesado un proceso previo de acreditación. La capacitación está dirigida a perfeccionar competencias de los funcionarios, no conduce a la obtención de títulos universitarios. Las áreas de mayor complejidad son difícilmente financiables con esos recursos. Entre los cursos dirigidos al sector público se encuentran los relativos a administración (se ofrecen casi 18.000 programas acreditados), computación e informática (más de 12.000 acreditaciones), idiomas y comunicación (6.140

provocado por la competencia; c) revela su carácter antidemocrático al excluir operativa y administrativamente a los asegurados; d) no beneficia a los sectores de menores ingresos, por lo que el Estado debe subsidiar pensiones mínimas; e) grandes grupos de trabajadores quedan excluidos del sistema dada su movilidad laboral y f) hay falta de transparencia y de información al afiliado. La algidez del tema ha llevado que el mismo cuente con una página web especial denominada “estafa provisional” <http://www.estafaprevisional.cl/>. Para ver toda la historia de la negociación se puede consultar http://www.colegiodeprofesores.cl/Dano_Previsional/dano_previsional.htm

cursos), servicios a las personas (más de 3.300 cursos) (SENCE, 2003). Existe la percepción de que estos recursos se focalizan principalmente hacia los escalafones de Directivos y Profesionales, en desmedro de los sectores de menor calificación profesional (ANEF, 2001).

Gestión de la formación (74-76)

Se realizan diagnósticos de necesidades, y la implementación de los PMG ha instalado la modalidad de medir los resultados de la capacitación. Existe actualmente el procedimiento de los Comités Paritarios, integrados también por los sindicatos, para acordar los programas de capacitación. Los Comités tienen un desempeño variable en cuanto a su actuación (Entrevista Vergara, Hugo, SENCE). Los programas de capacitación existentes no están vinculados a un sistema de incentivos, salvo excepciones como en el sector educación, ni a la promoción en la carrera funcionaria. Se ha comenzado a trabajar por competencias. En 2003, se trabajó sobre competencias transversales hasta el 2° nivel jerárquico y en 2004 se trabajará hasta el 4° nivel jerárquico. También está planeado identificar las 10 competencias centrales de la administración chilena. Este procesos se han realizado con la participación de 15 Ministerios en la elaboración de las competencias (Entrevista Vergara, Hugo, SENCE). Un buen desempeño no se expresa directamente en una preferencia positiva al momento de asignar cupos para la formación; pero malas calificaciones impiden el acceso del funcionario a cursos de formación.

Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

Gestión del clima (77-78)

No existe una práctica sistemática para conocer el clima laboral.

Eficacia de la comunicación (79-81)

No se detectan prácticas formalizadas orientadas a conocer las iniciativas, peticiones, sugere-

ncias, informaciones y opiniones procedentes de los empleados. Sin embargo puede señalarse que tanto las reformas en lo relativo a gobierno digital, (a través de las cuales la mayoría de los organismos tienen portales), y la implementación de procesos de medición de resultados, han reforzado la percepción de pertenencia de los empleados en el proyecto organizativo global. Un ejemplo es el caso del Servicio de Impuestos Internos que cuenta con un Informativo interno, que es distribuido mensualmente a todos los funcionarios, destinando en cada número un espacio en que se menciona a personas en particular, o secciones o unidades que se han destacado¹².

Equilibrio y calidad de las relaciones laborales (82-85)

En lo relativo al sector público no existen mecanismos formales de negociación colectiva, ya que la misma esta limitada por el Código de Trabajo, en su artículo 304, incisos 1o, 2o. y 3°. Sin embargo en la práctica se da una negociación de hecho. Así, la expansión del derecho colectivo al sector público comienza como una situación de hecho, a través de negociaciones colectivas de facto y con formas atípicas de negociación que posteriormente son formalizadas unilateralmente por el órgano que corresponda, por ejemplo, el Poder Legislativo. Se trata de situaciones que expresan un poder sindical emergente en ciertos sectores de la administración pública, como la salud y la educación, conformando una tendencia que, con el tiempo, comienza a institucionalizarse jurídicamente (Fuentes Palma, 2001). Existe más de una decena de organizaciones sindicales, siendo la ANEF una de las más significativas¹³ a nivel general de la APN, además de las vinculadas a los sectores de salud y educación. Estas organizaciones, participan de la Mesa de Sector Público, la cual negocia todos los años, bajo el marco de la CUT, presentando anual-

¹² Ver <http://www.sii.cl/>

¹³ Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF); Asociación Nacional de Funcionarios de La Jun-

mente un proyecto de reajuste y mejoramiento de las condiciones laborales del sector. La ANEF enfrentó su primera negociación en el año 1997, cuyos resultados se materializaron en la Ley 19.553, llamada también “Ley ANEF”, generando el establecimiento de canales de diálogo y negociación con el Gobierno. Actualmente existen una serie de temas conflictivos en la agenda, entre ellos el reclamo de la regularización laboral del personal “a contrata”, la cuestión del daño previsional, la implementación del Convenio 151 de la OIT, que permitiría la negociación colectiva para el sector, incorporando el derecho a huelga y la inclusión de representantes sindicales en procesos de selección y promoción interna (ANEF, 2004b)

Gestión del conflicto laboral (86–87)

En su artículo 19, la Constitución prohíbe la declaración de huelga en el sector público. Sin embargo la huelga se encuentra en un estadio intermedio entre la prohibición y la tolerancia. Si bien están vigentes las disposiciones que la prohíben, la negociación colectiva tiene lugar, de hecho, en estos estamentos, acompañada o no de paralizaciones de actividades, que pueden ser la consecuencia de negociaciones iniciadas pero frustradas, o que, más aún, suelen constituir el punto de inicio de una negociación. Esta legis-

ta de Jardines Infantiles (AJUNJI); Agrupación Nacional de Funcionarios de la Universidad de Chile (FENAFUCH); Agrupación Nacional de Trabajadores de las Universidades Estatales (ANTUE); Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (ASEMUCH); Colegio de Profesores Asociación Gremial; Confederación Nacional de Funcionarios de Salud Municipalizada (CONFUSAM); Confederación Nacional de Asoc. de Funcionarios de Educación Municipalizada de Chile (CONFEMUCH); Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud (CONFENATS) Departamento de Salud Federación de Colegios Profesionales; Federación de Asociaciones de Académicos de Universidades Estatales de Chile (FEDAUECH); Federación Nacional de Profesionales Universitarios de los Servicios de Salud (FENPRUSS).

lación prohibitiva es frecuentemente infringida, pues en el sector público se producen numerosas negociaciones informales, se firman acuerdos y protocolos que a veces son verdaderos contratos colectivos y se ha vuelto común la realización de huelgas y paralizaciones ilegales a fin de presionar a la autoridad respecto de una determinada pretensión (Fuentes Puelma, 2001).

Gestión de las políticas sociales (88–89)

Las reformas implementadas a inicios de los años ochenta cambiaron profundamente la estructura y funcionamiento del sector salud en Chile. Las reformas destacan la separación de funciones entre el financiamiento y la provisión de servicios de salud y los procesos de descentralización puestos en marcha. Las cotizaciones de salud pueden dirigirse alternativamente hacia dos sistemas de seguros de salud que funcionan de manera paralela y con lógicas muy distintas: el seguro público de salud (FONASA) o los seguros privados de salud ofrecidos por las ISAPRE (Titelman, 2000). Esa misma lógica también aplica al sector público, cuya mayoría sea individual o institucionalmente se encuentran en el marco de las ISAPRE. La afiliación a estas instituciones es voluntaria y se establece mediante la firma de un contrato, en el cual se convienen, libremente entre las partes, el otorgamiento, forma, modalidad y condiciones de las prestaciones y beneficios para la recuperación de la salud. Cabe destacar que el nivel de satisfacción de los usuarios puede ser calificado de alto y que los niveles de satisfacción han crecido en los últimos años (Lehmann, 2002). Existen beneficios vinculados a las asignaciones familiares, bono por escolaridad, cobertura estatal para jardines infantiles, salas cunas y los denominados servicios de bienestar, de afiliación voluntaria que ofrecen ayudas sociales por nacimiento, matrimonio, préstamos y servicios de salud, entre otros.

Organización de la Función de Recursos Humanos

Hasta la aprobación de Ley del Nuevo Trato, no existía a nivel nacional oficina o servicio que es-

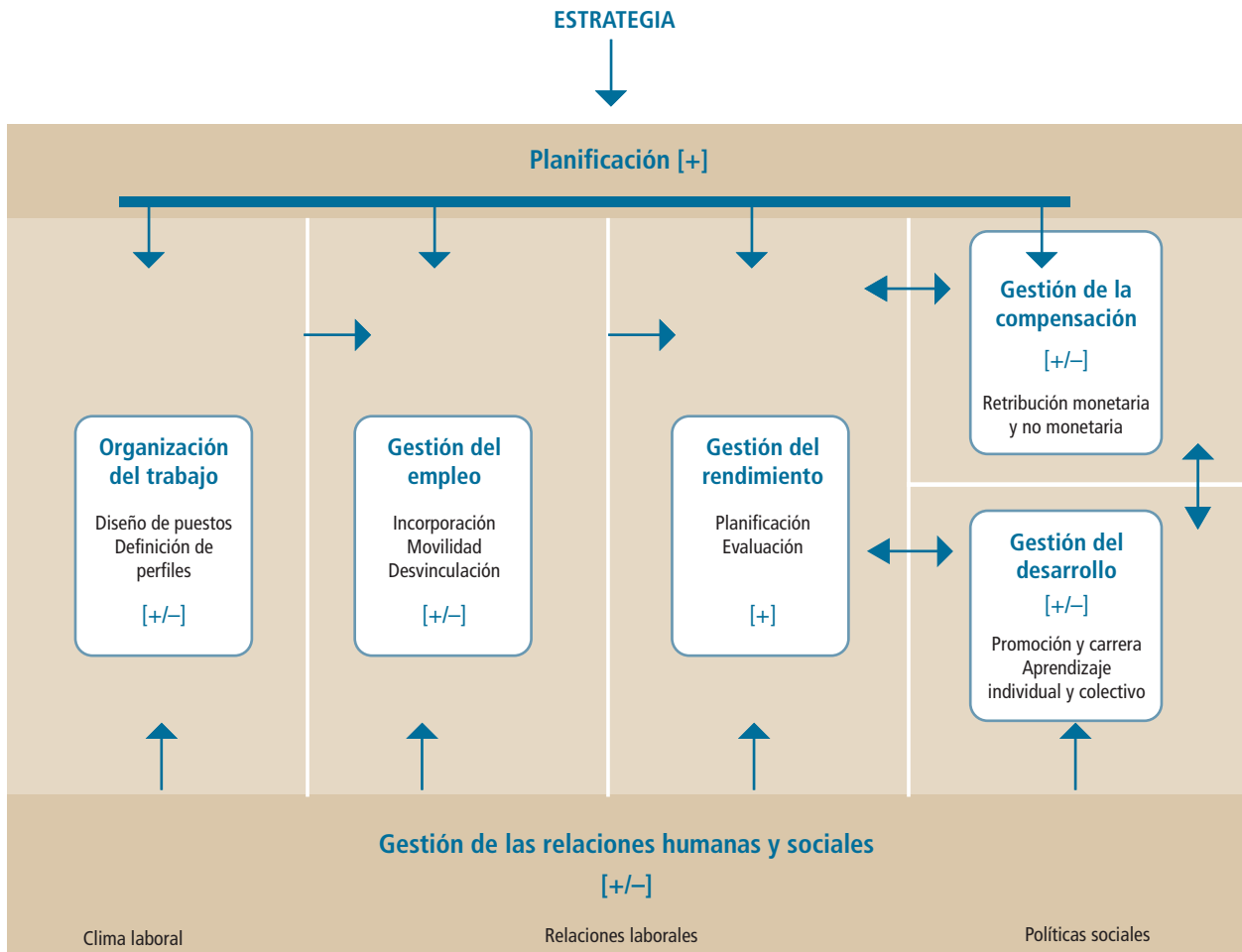
pecíficamente asumiera la administración de los recursos humanos respecto del conjunto de la administración, estando algunas de esas funciones radicadas en la DIPRES, más allá del rol de auditoría e interpretación de la norma que tiene en la gestión de recursos humanos la Contraloría General de Chile. La DIPRES ha asumido los temas ligados al Estatuto Administrativo, como carrera funcionaria, ingreso, promociones, capacitación, etc. y, más específicamente, los relativos a remuneraciones y beneficios económicos y dotaciones de personal, aspectos de especial relevancia en los asuntos de política fiscal. La Ley del Nuevo Trato creó la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), que es un servicio público descentralizado, tecnificado y pequeño en dotación, dependiente del Ministerio de Hacienda. Esta nueva entidad tiene, entre otras, las funciones de diseñar e implementar descentralizadamente políticas de personal; profesionalizar la gestión de recursos humanos en los servicios y ministerios; diseñar y fomentar políticas de capacitación pertinente; realizar las acciones necesarias para asegurar el eficiente y eficaz funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública y constituir y administrar un registro de los cargos de altos directivos públicos. Asimismo, también se creó el Consejo de Alta Dirección

Pública (CADP) que conduce y regula el proceso de selección de los cargos de jefes superiores de servicio e integra el comité de selección para proveer los puestos administrativos del segundo nivel jerárquico. También es quien propone al Presidente de la República una nómina de 3 a 5 candidatos seleccionados para la provisión de un cargo de jefe de servicio. Ambos órganos se han creado para dar institucionalidad a la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública y ya han iniciado sus funciones en 2004.

A nivel ministerial, es normalmente la más alta autoridad quien asume el patrocinio de los asuntos específicos, tales como los incrementos de remuneraciones, las modificaciones estructurales de las plantas o planes de modernización institucional que impliquen aspectos relativos a los recursos humanos. La mayoría de las áreas cuentan con unidades encargadas de los asuntos de personal, si bien éstas presentan distintos niveles de desarrollo. Así, en algunos casos esta función tiene un tratamiento relevante (por ejemplo, cuentan con subdirecciones de Recursos Humanos u otras unidades de alto nivel). En otros, la unidad correspondiente forma parte de un departamento, generalmente administrativo, con un perfil notablemente inferior.

Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



II. INDICADORES

A) Indicadores Cuantitativos

(en dólares)¹⁴

1. Tasa de designaciones políticas

I. Número de cargos de Jefatura	1.963	2004 – Información proporcionada por la DIPRES I
II. Número total de funcionarios	146.514	2003 – Gobierno Central -Información proporcionada DIPRES
I / II	1,34%	

Peso fiscal del empleo público

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno

I. Nómina salarial del gobierno central civil (en millones)	3.081,48	2003 – Presupuesto General de la Nación (ejecutado)
II. PBI (en millones)	56.263,28	2003 – Instituto Nacional de Estadística
I / II	5.48%	

Incentivos del Servicio Civil

3. Compresión vertical de los salarios

I. Mayor salario de la escala de la tabla salarial	4.666,18	2004 – Información proporcionada por la DIPRES Renta bruta mensual más elevada de cargos de carrera en los servicios públicos del Gobierno Central
II. Menor salario de la escala de la tabla salarial	248.25	2004 – Información proporcionada por la DIPRES Renta bruta mensual más baja en el sector público (corresponde al auxiliar de renta más baja)
I / II	18.78	

Incentivos del Servicio Civil

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

I. Sueldo promedio mensual del gobierno central civil (x funcionario activo)	783,85	2004 – Información proporcionada por la DIPRES Incluye cargos de carrera del Gobierno Central
II. PBI per cápita mensualizado	347.68	2004 – Cálculos propios (población 2004 /PBI primer trimestre 2004/3)
I / II	2.25	

¹⁴Tipo de Cambio promedio: 2004 \$ 614.7 por cada USD – 2003 \$ 691.4 por cada USD – 2002 \$ 688.9 por cada USD – Fuente: Banco Central de Chile – Tipo de cambio observado.

Incentivos del Servicio Civil**5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado**

I. Gasto promedio mensual por servidor activo en el gobierno central civil	783,85	2004 – Información proporcionada por la DIPRES Incluye cargos de carrera del Gobierno Central
II. Salario medio mensual (en base a muestra de trabajadores de todos los sectores)	372,89	2002 – INE-Remuneraciones medias mensuales nominales por grupos
I / II	2.1	

Dotación de Servicio Civil**6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total**

I. Número total de empleados activos del Gobierno Central	146.829	2003 – Gobierno Central -Información proporcionada por la DIPRES I
II. Población total	15.773.504	2003 – Proyecciones Instituto Nacional de Estadística
I / II	0.93%	

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total del Gobierno Central (en millones)	10.536,34	2003 – Presupuesto General de la Nación (ejecutado)
II. Número de empleados del Gobierno Central	146.829	2003 – Gobierno Central -Información proporcionada por la DIPRES
I / II (en dólares)	71.759,25	

B) Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil

Tabla de índices

Índice	Valor Índices (escala 0 A 20)	Porcentaje de la escala	Subíndice	Valor subíndices (escala 0 a 10)	Porcentaje de la escala
(E) Eficiencia	11.83	59%			
(M) Mérito	12.46	62%			
(CE) Consistencia estructural	12.90	65%			
			(CES) Coherencia estratégica	6.86	69%
			(CD) Consistencia directiva	5.86	59%
			(CP) Consistencia procesos	6.58	66%
(CF) Capacidad funcional	11.43	57%			
			(COM) Competencia	5.63	56%
			(EI) Eficacia incentivadora	6.62	66%
			(FL) Flexibilidad	4.91	49%
(CI) Capacidad integradora	10.24	51%			

Los índices de Eficiencia, Mérito y Capacidad Funcional se ubican alrededor del 60% de la escala, destacándose por debajo de dicho nivel el índice de Capacidad Integradora que llega al 50% de la escala, alcanzando el valor máximo el índice de Consistencia Estructural.

Eficiencia

El valor de este índice refleja el alto grado de disciplina fiscal, que lleva a altas valoraciones en la eficiencia de la planificación de los recursos humanos y de la gestión de las remuneraciones. El costo razonable de las plantillas públicas, la equidad interna que se logra por la administración centralizada de las remuneraciones, y los costos salariales no excesivos respecto del mercado, se destacan entre los puntos incluidos en

este índice. Debajo del promedio califican el régimen de pensiones por las dificultades que derivaron en la cuestión del “daño previsional”, la rigidez que generan las limitaciones a la movilidad del personal, y la diversidad que presenta la evaluación sistemática de las actividades de capacitación.

Mérito

El valor de este índice refleja la progresiva implementación de acciones a efectos de la consolidación de la gestión del empleo en base a criterios de mérito, y la baja incidencia de criterios arbitrarios en la asignación de compensaciones. Se destaca como aspecto positivo la reducción de los cargos de libre designación a partir de la Ley del Nuevo Trato.

Consistencia Estructural

Subíndice Coherencia Estratégica. Es la mayor fortaleza del sistema de servicio civil chileno, debido a la madurez del sistema de planificación estratégica, y su articulación con las funciones de gestión del rendimiento y gestión de las compensaciones.

Subíndice Consistencia Directiva. Este subíndice refleja el alto nivel de participación de los directivos de línea en las funciones de planificación, organización del trabajo y gestión del rendimiento, en combinación con una percepción razonablemente positiva de las organizaciones responsables de la gestión centralizada del sistema.

Subíndice Consistencia de los Procesos. Influyen positivamente en este subíndice el alto grado de integración de los procesos de planificación, un sistema eficaz de información de recursos humanos (aún sin contar con alto grado de informatización) y la ordenada administración de las remuneraciones. Las limitaciones del subsistema de organización del trabajo, la falta de efectividad del proceso de evaluación individual, y la ausencia de mecanismos de gestión de la comunicación organizacional, son los aspectos que influyen bajando el promedio de valoración del subíndice.

Capacidad Funcional

Subíndice Competencia. El alto nivel de tecnificación de las plantillas y la progresiva maduración del sistema de gestión del empleo, sobre todo a partir de la normativa recientemente aprobada, son los aspectos que influyen positivamente en este subíndice. Las mayores limitaciones se asocian con el bajo desarrollo del subsistema de organización del trabajo, la poca utilización del período de prueba como una herramienta para gerenciar el sistema de recursos humanos ajustando los procesos de selección, y los problemas de competitividad de los salarios en los niveles gerenciales.

Subíndice Eficacia Incentivadora. La alta valoración de este subíndice se explica por un subsistema de gestión del rendimiento que en su aspecto de evaluación institucional resulta altamente incentivador del esfuerzo y compromiso de los empleados, y por un sistema de remuneraciones, que si bien puede ser mejorado, presenta un abanico salarial razonable e incorpora mecanismos de incentivo grupal y organizacional. Las limitaciones del subsistema de organización del trabajo, de la evaluación de desempeño individual y de los procedimientos disciplinarios presentan una valoración relativamente más baja, incidiendo negativamente en el promedio de valoración del subíndice.

Subíndice Flexibilidad. Este subíndice presenta una valoración relativamente menor que el resto. Este resultado se explica por la baja movilidad funcional y geográfica, y la relativa inflexibilidad de la progresión en la carrera. Estas limitaciones bajan el promedio de valoración del subíndice, al combinarse con una valoración media del resto de los aspectos considerados, tales como la flexibilidad de los mecanismos de planificación, la posibilidad de despido por bajo desempeño o por razones técnicas, y la preeminencia de criterios técnicos para la definición de los puestos de trabajo.

Capacidad integradora

Las garantías de igualdad en el acceso y promoción, el rol de la evaluación institucional como mecanismo para involucrar y comprometer a los empleados, los beneficios sociales equivalentes a los del sector privado, y un desarrollo razonable de las relaciones laborales (si bien a nivel informal, dada la ausencia de negociación colectiva y prohibición de huelga en el sector), son los aspectos que contribuyen positivamente en este índice. Por su lado, la inexistencia de mecanismos para mejorar el clima y la comunicación organizacional, y la ausencia de mecanismos de inducción para los empleados son las limitaciones más fuertes entre los puntos críticos incluidos en este índice.

III. CONCLUSIONES

Análisis de áreas causales

El caso chileno se caracteriza por el desarrollo de una cultura orientada a resultados, como un fenómeno previo a la innovación en los marcos normativos del servicio civil, una continuidad política que ha permitido avanzar progresivamente en los procesos de reforma del estado y la capacidad de implementación, con una alta orientación pragmática, como lo muestra el caso de las acciones ya realizadas en lo relativo a la Alta Gerencia Pública o la rápida modificación, ante su fracaso, de los incentivos individuales de desempeño por los colectivos.

Las dos grandes vertientes de áreas causales que influyen negativamente en la performance actual del sistema de gestión de recursos humanos están vinculados a: 1) la tradición existente, de una alta politización de los cuadros directivos, o dicho en otras palabras, la inexistencia de cuadros directivos de carrera, dado por el sistema de cuoteo entre partidos, y 2) una carrera funcionaria cerrada, estancada en cuanto a promoción interna y sin intercomunicación ni movilidad con el resto de la administración pública, generando rigidez, que se compensa a través del régimen “a contrata”.

Factores del contexto interno y entorno

El caso chileno muestra un contexto propicio para la continuidad de las reformas. En los hechos, la estabilidad política y económica y el estilo de la política chilena de generar consensos entre los actores establece una plataforma significativa para la consolidación de estos procesos. Por otra parte, los marcos legales suelen ser respetados, no generándose reformas sucesivas

sino más bien acumulativas y de corte pragmático. Un ejemplo de ello, puede verse en el hecho que la Ley del Nuevo Trato, a diferencia de otra experiencias latinoamericanas, agrega y no elimina el marco anterior de la EA sino que centralmente introduce innovaciones y mejoras.

Conclusiones principales del diagnóstico

Chile se encuentra en un proceso de inflexión relativo a lograr una reforma plena de su servicio civil. La existencia de prácticas orientadas a la gestión por resultados y asociadas a un componente variable de retribución, los consensos políticos previos sobre los que se basó la nueva ley y la implementación concreta que están teniendo sus principales ejes permiten señalar un contexto propicio para el cambio iniciado. Desde el punto de vista del principio de mérito, el sistema tiene hoy el desafío de poder integrar el Sistema de Alta Gerencia sin reproducir bajo otras formas las cuestiones que el mismo intenta resolver. De las disfunciones que afectan la flexibilidad, se destacan: a) escasa movilidad horizontal b) idea de inamovilidad generalizada, y c) los concursos cerrados para las promociones.

Como temas pendientes quedan la posibilidad real de modificar prácticas sostenidas por años, tal como la introducción de la promoción mediante concursos; la instrumentación plena del Sistema de Alta Gerencia; la capacidad de los sistemas de desempeño institucional y colectivo de superar en el tiempo la rutina de la cultura organizativa y, en especial, que la nueva institucionalidad representada por la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC) y el Consejo de la Alta Dirección Pública (CADP) construya la autoridad y legitimidad necesarias a efectos del cumplimiento de sus funciones.

IV. RECOMENDACIONES

- Profesionalizar y fortalecer las áreas de Recursos Humanos de los distintos organismos a efectos de asegurar una coordinación adecuada con la DNSC;
- Fortalecer el Rol de la Dirección Nacional de Servicio Civil vis a vis el rol actual de la DIPRES;
- Generar mecanismos de movilidad horizontal entre organismos y de promoción interna accesibles a toda la administración comprendida en el marco de la EA;
- Rediseñar la política de remuneraciones, a efectos de disminuir las brechas existentes, actualizando la escala de remuneraciones (que data del año 1974) y eliminando las innumerables asignaciones, que paulatinamente se han ido creando para mantener cierta relación con el mercado laboral;
- Identificar una estructura horizonte de puestos de trabajo permanentes y puestos de trabajo transitorios;
- Desarrollar un sistema de organización del trabajo, que manteniendo sus características flexibles actuales, permita incorporar competencias y criterios de carrera horizontal en forma más orgánica.

V. TABLA DE SÍNTESIS

Categorías	Factores	Comentarios del Evaluador
Antecedentes		Proceso concertado de implementación de reformas.
Análisis del contexto institucional	Análisis del marco legal	Marcos regulatorios estables que incorporan innovaciones sin eliminar los anteriores. Reforma tendientes a profesionalizar, limitar la politización del sistema, y promover cultura orientada a resultados con componente de remuneración variable.
Análisis funcional del servicio civil	Análisis organizativo de la función Recursos Humanos	DNSC recientemente creada. Alta centralización de la gestión en DIPRES bajo criterio de fuerte disciplina fiscal. Desarrollo relativo de las áreas de recursos humanos en los organismos.
	Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado	Alta compresión salarial (18,75). Bajo peso de empleo público en relación a población total. Fuerte brecha salarial en relación al mercado privado en sueldos gerenciales. Nivel competitivo de salarios del sector público versus sector privado en niveles de administrativos y auxiliares. Baja competitividad en niveles de profesionales y directivos.
Análisis por subsistemas	Planificación	Alta disciplina fiscal. Sistema de control de gestión orientado a resultados institucionales y grupales, asociados a remuneración variable. Flexibilidad otorgada por sistemas de contrataciones con marcos legales adecuados. Sistemas de información eficaces. Estructuras de contratación con marcos legales claros y beneficios igualados a las plantas permanentes.
	Organización del trabajo	Sistema flexible, sin clasificación de puestos formal. Definición de perfiles al momento de la selección. Situaciones de "contrataciones permanentes".
	Gestión del empleo	Sistemas de Concursos recientemente reglamentados. Creación del Sistema de Alta Gerencia. Incorporación a carrera de puestos directivos de tercer nivel. Inclusión de criterio meritocrático para puestos de confianza.
	Gestión del Rendimiento	Sistema que incorpora evaluaciones grupales por resultados. Evaluación individual anual distorsionada.
	Gestión de la Compensación	Estructura retributiva básica + incrementos variables por resultados colectivos e institucionales. Sueldos poco competitivos, en niveles jerárquicos y de profesionales. Competitiva en niveles de auxiliares y administrativos en relación al sector privado. Política salarial es más política económica que política de desarrollo de RH. Existencia de beneficios sociales básicos.
	Gestión del Desarrollo	La carrera estancada con bajo grado de movilidad vertical. Fuerte incidencia de antigüedad hasta el momento en las promociones. Carrera cerrada al interior del organismo. Sin diseño de carreras horizontales. La capacitación se orienta a los objetivos organizacionales y es administrada por cada organismo de acuerdo a Proyectos y Programas Especiales.
	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	El clima organizacional y la comunicación no son prioridades. Ausencia formal de mecanismos de negociación colectiva pero existencia en la práctica. Huelga prohibida pero utilizada como recurso para la negociación.
Índices del sistema de servicio civil		Los índices se ubican entre el 50 y el 65% de la escala prevista, reflejando la evolución progresiva y sostenida del servicio civil chileno.

ANEXOS

ANEXOS I. Valoración de los puntos críticos

(Ver anexo final)

ANEXO II. Ficha técnica del informe

- **Fecha de finalización del informe**
Octubre 2004
- **Consultores**
Mercedes Iacoviello, Laura Zuvanic
Asistentes: Yanina Azzolina, María Jesús Zuvanic
- **Fuentes de obtención de la información**

Documentos

- ANEF (2001a) “Diagnóstico: situación de los Funcionarios del Sector Público Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, Negociación Sectorial ANEF – Gobierno”. Santiago, 30 de Abril. <http://www.anef.cl/>
- ANEF (2001b) “Negociación Sectorial. ANEF – Gobierno 2000–2002”. Documento. Santiago, Julio. <http://www.anef.cl>
- ANEF (2004b) “Por la Defensa del Empleo y el Servicio Público. Plebiscito Nacional 31 de Agosto, 1 y 2 de Septiembre”. Santiago, 24 de Agosto.
- ANEF (2004) “Reglamento sobre Concursos. Posición de la ANEF. Santiago, 24 de Mayo. <http://www.anef.cl/>
- ANEF (2004) “Comunicado I. “ANEF en la defensa del empleado público”. Santiago, 19 de Julio. <http://www.anef.cl>
- Arenas, Alberto (2003) “Sistema de Alta Dirección Pública. Desarrollo del Servicio Civil chileno”. Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda. Agosto.
- Arenas, Alberto (2004) “El Sistema de Pensiones en Chile. Lecciones y desafíos futuros”. Mayo. <http://www.redsegsoc.org.uy/27-5-Alberto-Arenas.PDF>
- Colegio de Profesores (2004) “Informativo Previsional. Reunión Comisión Política. 26 de julio. http://www.colegiodeprofesores.cl/Dano_Previsional/dano_previsional.htm
- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (1998) “Reglamentos especiales de calificaciones. Guía metodológica para los Servicios Públicos”. Serie Guía Metodológica.
- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (1999) “La Gerencia Pública: Elementos para un debate”. http://www.modernizacion.cl/doc_info/gpublica_elementos_debate.pdf
- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (2000) “El Estado al servicio de la gente. Balance 1994–2000”. Santiago. http://www.modernizacion.cl/index_archivos.htm
- Costa, Rosanna (2003) “Modernización del Estado: los próximos pasos” Libertad y Desarrollo. Julio.
- DIPRES (2001) “Diagnóstico: situación de los funcionarios del sector público”. Presentación en el Marco del Diálogo Gobierno-ANEF. Ministerio de Hacienda. 23 de abril. <http://www.dipres.cl/>
- DIPRES (2003a) “Presentación de la ley 19.882 que regula Nuevo Trato Laboral para los Funcionarios Públicos del Gobierno Central y crea sistema de Alta Dirección Pública”. Ministerio de Hacienda. Gobierno de Chile.
- DIPRES (2003b) “Control de Gestión, Balance de Gestión Integral, año 2003, documentos por institución”. Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda.
- DIPRES (2003c) “Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados”. Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda. http://www.dipres.cl/fr_publicaciones.html
- DIPRES (2004) “Programa de Mejoramiento de la Gestión. Años 2002, 2003 y 2004” Documento Técnico. Ministerio de Hacienda. República de Chile.
- Egaña Baraona, Rodrigo (2003a) “Profesionalización de la función pública en Chile: con-

- texto, avances y desafíos”. En: “Retos de la profesionalización de la función pública”. Arellano, David, Egaña, Rodrigo, Oszlak, Oscar y Pacheco, Regina. CLAD. Caracas.
- Egaña Baraona, Rodrigo (2003) “El Estado de la Reforma del Estado”. Abril.
- Eyzaguirre Guzmán, Nicolás (2003) “Exposición sobre el estado de la Hacienda Pública. Resumen.” Presentación del Ministro. Ministerio de Hacienda de Chile. Octubre.
- Filgueiras, Cristina (2000) “Los casos de los Ministerios de Hacienda y de Salud en Chile”. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en el marco del Proyecto “La modernización de la administración pública en América Latina y El Caribe”. www.clad.org.ve
- Fuentes Puelma, Carlos (2001) “La huelga en los servicios públicos”. En: “Relaciones laborales en el siglo XXI”, Kurczyn Villalobos, Patricia (Coord.). www.bibliojuridica.org
- Galindo, Juan Carlos (2004) “Chile: luces y sombras de un extraordinario desarrollo”. Sitio América Económica. 5 de Marzo. <http://www.americaeconomica.com/numeros4/255/reportajes/galindo255.htm>
- Guzmán S., Marcela (2003) “Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena”. Gobierno de Chile. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. División de Control de Gestión. Santiago, Octubre.
- Instituto Libertad (2003) “La Ley N° 19.882 y las nuevas relaciones laborales en la Administración Pública” Informes Especiales, Vol. XIII N° 101. Julio.
- Lehmann, Carla (2002) “S-B. Claves Para la Reforma de Salud. Hablan los usuarios a través de la última Encuesta CEP”. Puntos de Referencia. CEP:261. Agosto.
- Ministerio de Hacienda (2002) “Informe sobre Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado”. Gobierno de Chile. Dirección de Presupuestos, Santiago.
- Propuesta del Gobierno. Nuevo Trato Gobierno-ANEF. 11 de septiembre de 2001.
- Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (2000) “Protocolo de Acuerdos Gobierno – ANEF sobre Reforma y Modernización del Estado y Acuerdo Complementario”. Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 5 de Octubre. http://www.modernizacion.cl/doc_info/acuerdo_anef.pdf
- Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (2001) “Estatuto de Dirección Pública. Programa de Reforma”. Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. http://www.modernizacion.cl/doc_info/presentacion_2001.pdf
- Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (2001) “Estatuto de Dirección Pública. Gestión del Desempeño. Guía de Implementación”. Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Diciembre. http://www.modernizacion.cl/doc_info/gestion_desempeno.pdf
- Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (2002) “Términos de referencia para la certificación de programas de formación de directivos públicos”. Ministerio Secretaría General de la Presidencia Ministerio de Educación. Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado. Convocatoria 2002.
- Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (2003) “Acuerdos político-legislativos para la Modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento”. 30 de enero. http://www.modernizacion.cl/archivos_documentos/acuerdo_modernizacion.pdf
- Rajevic, Enrique, Goya, Felipe & Pardo, Carlos B. (2000) “Los Puestos Directivos en el Estado Chileno. Hacia un Sistema de Gerencia Pública”. CEP. Documento de Trabajo N° 310. Noviembre.
- Ramírez Alujas, Alvaro Vicente (2001) “Modernización de la Gestión Pública. El caso chi-

- leno (1994–2000)”. Estudio de Caso N° 58. Noviembre.
- SENCE (2001) “Sistema de Capacitación en el Sector Público”. Informe Anual. www.sispubli.cl
- SENCE (2003) “Recuento cronológico del papel del Estado en el sistema de capacitación en Chile. Documento. Agosto.
- Titelman, Daniel (2000) “Reformas al sistema de salud. en Chile: Desafíos pendientes”. CEPAL. Serie Financiamiento del Desarrollo. 104 Santiago de Chile, Septiembre.
- Valdés P., Salvador (Coord.) (2003) “Contratos y remuneraciones de altos directivos públicos”. Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos (CEP). Estudios Públicos 89 (verano). En: “Reforma del Estado, Vol. II: Dirección Pública y Compras Públicas”. Valdés, Salvador Ed. Santiago.
- Normativa**
- Decreto N° 1229. 1992. Ministerio del Interior. Reglamento General de Calificaciones.
- Decreto N° 1825. 1998. Ministerio del Interior. Reglamento General de Calificaciones del personal afecto al Estatuto Administrativo.
- Decreto N° 69/04. Reglamento sobre Concursos del Estatuto. 14 de agosto de 2004.
- Ley 18.575. Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. 12 de Noviembre de 1986.
- Ley 18.834. Aprueba el Estatuto Administrativo de los Funcionarios del Estado. 23 de Septiembre de 1989.
- Ley 19.296. Establece normas sobre asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado. 14 de marzo de 1994.
- Ley 19.345. Dispone aplicación de la Ley N° 16.744 sobre seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, a trabajadores del sector público que señala. 26 de Octubre de 1994.
- Ley 19.475. Modifica Ley N° 19.296 sobre asociaciones de funcionarios. 4 de octubre de 1996.
- Ley 19.518. Fija nuevo estatuto de capacitación y empleo. 3 de septiembre de 1997.
- Ley 19.553. Concede asignación de modernización y otros beneficios. 4 de febrero de 1998.
- Ley 19.554. Concede bono especial a profesionales funcionarios y becarios que indica, de la ley 15.076. 31 de enero de 1998.
- Ley 19.618. Complementa la Ley 19.553 que concedió una asignación de modernización y otros beneficios a los funcionarios del Estado. 4 de agosto de 1999.
- Ley 19.653. Ley sobre Probidad Administrativa aplicable de los Órganos de la Administración del Estado. 14 de Diciembre de 1999.
- Ley 19.863. Sobre remuneraciones. 6 de febrero de 2003.
- Ley 19.880. Establece plazos para el procedimiento administrativo y regula el silencio administrativo. 29-05-2003.
- Ley 19.882. Regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica (ley de nuevo trato). 23 de junio de 2003.
- Ley 19.886. Bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios (ley de compras públicas). 30 de julio de 2003.
- Ley 19.896. Establece normas sobre la administración presupuestaria y de personal. 3 de septiembre de 2003

Entrevistas realizadas

Listado de participantes del Taller de Diagnóstico del Servicio Civil Chileno

Entrevistas

Nombre	Cargo	Institución
Arenas, Alberto	Subdirector de Racionalización y Función Pública	Dirección de Presupuestos Ministerio de Hacienda
Pardo, Carlos		Dirección de Presupuestos Ministerio de Hacienda
Sulbrandt, José	Subdirector	INAP Universidad de Chile
Bau, Catalina.	Directora	Dirección Servicio Civil
Herrera, Carmen Gloria	Jefa de Gabinete	Dirección Servicio Civil
Hansen, Christian	Subdirector de Alta Dirección Pública	Dirección Servicio Civil
Díaz, Fernando	Subdirector de Desarrollo de las Personas de la Administración Pública	Dirección Servicio Civil
Jonquera, Bernardo	Vicepresidente de Modernización	ANEF
Vergara, Hugo	Jefe de Estudios	SENCE

Sitios web consultados

ANEF (Agrupación Nacional de Empleados Fiscales)	http://www.anef.cl/
Gobierno de Chile	http://www.gobiernodechile.cl
Modernización del Estado	http://www.modernizacion.cl
Agrupación de Empleados Públicos por Reparación al Daño Previsonal	http://www.estafaprevisonal.cl/
Colegio de Profesores de Chile A.G	http://www.colegiodeprofesores.cl
Sistema de Capacitación del Sector Público	www.sispubli.cl
Ejemplo de servicios de bienestar	www.minrel.cl/pages/administrativos/BIENESTAR/Index1.htm
Sumario del Diario Oficial de la República de Chile	www.diarioficial.cl , www.juridico.cl
Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	http://www.sence.cl
CEPAL	http://www.eclac.cl
Centro de Estudios Públicos	http://www.cepchile.cl

Abreviaturas

AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
ANEF	Agrupación Nacional de Empleados Fiscales
CADP	Consejo de la Alta Dirección Pública
CONAF	Cooperación Nacional Forestal
CUT	Central Unitaria de Trabajadores
DIPRES	Dirección de Presupuesto
DNSC	Dirección Nacional de Servicio Civil
EA	Estatuto Administrativo
FONASA	Fondo Nacional de Salud
ISAPRE	Instituciones de Salud Previsional
MINEDUC	Ministerio de Educación
MOP	Ministerio de Obras Públicas
OT	Organización del Trabajo
PMG	Programa de Mejoramiento de Gestión
PRH	Planificación de Recursos Humanos
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
SERCOTEC	Servicio de Cooperación Técnica
SIAPER	Sistema de Información de Personal de la Administración Pública
SIGFE	Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado

Síntesis del diagnóstico Caso Colombia¹

I. RESUMEN EJECUTIVO

Principales Conclusiones

El Servicio Civil en Colombia se encuentra actualmente en un momento de transición caracterizado por la puesta en marcha de una serie de reformas tendientes a su mejora, a partir de la aprobación de la Ley 909/04, del Empleo Público, Carrera Administrativa y Gerencia Pública y las acciones iniciadas en el 2002 a través del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP). Estas mejoras están orientadas a revertir el contexto inestable desde el punto de vista legal dado por el vacío normativo que atravesaron los temas de la carrera desde 1999, debido a los fallos de la Corte² contra la validez de la Comisión Nacional del Servicio Civil, que puso en jaque la aplicación de la Ley 443 de 1998.

Este contexto implicó que durante cinco años la gestión del personal se basara en inscripciones extraordinarias y nombramientos provisionales, debilitándose el principio de mérito para el ingreso y el progreso en la carrera administrativa, y afectando la performance de los subsistemas de gestión del empleo y gestión del desarrollo.

La gestión del rendimiento está formalmente desarrollada, aunque tiene poca utilización práctica por la excesiva benevolencia en las evaluaciones. La gestión de las compensaciones está regulada, y caracterizada por una serie de

adicionales salariales que han generado una inmensa dispersión en el sistema. Las relaciones laborales se reconocen, pero no han madurado todavía en mecanismos eficientes de negociación colectiva. Se destaca la gestión de la formación, que se orienta en base a una planificación global y se caracteriza por acciones permanentes por parte de las instituciones a cargo de la política de capacitación.

La nueva ley plantea cambios centrales en el sistema incluyendo una nueva Comisión establecida en base a concurso público, la incorporación de un modelo de gerencia pública, acuerdos de gestión para los niveles gerenciales, e introduce la figura de los empleos temporales, para regularizar la situación de las contrataciones. La acción permanente y coordinada que ha caracterizado a los organismos de administración del sistema, plantea una perspectiva favorable en términos de posibilidades de implementación de estas medidas.

El promedio de los índices se sitúa en el 50% aproximadamente. El valor más bajo se presenta para capacidad integradora y eficiencia que re-

¹ Autores: Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic.

Este trabajo se basa en la revisión y actualización del diagnóstico realizado por Ricardo Ávila (2002).

² Los fallos de la corte también pueden observarse en otros temas tales como el de seguridad social; remuneraciones y política de bienestar social entre otros.

presenta un 42% respectivamente y los valores más altos para mérito con un 52% y consistencia estructural con un 48%.

Contexto Institucional

Colombia es un Estado Unitario, regido por el principio de centralización política y descentralización administrativa, la rama ejecutiva presenta tres órdenes: nacional, departamental y municipal. Por lo tanto, el concepto del servicio civil es aplicable entonces a aquellos funcionarios vinculados de manera permanente mediante una relación legal y reglamentaria básicamente en la rama ejecutiva. De tal manera, se exceptúan los trabajadores oficiales, que conforman la gran mayoría de los empleados de las empresas, y las contratistas de prestación de servicios.

El país ha conseguido mantener el crecimiento de su PBI a pesar de las tendencias desfavorables a nivel internacional y regional y de la violencia local. El crecimiento económico si bien pequeño, de 1,4% en 2001 y de 1,5% en 2002, demostró que la base económica de Colombia se mantiene fuerte. Mientras otras naciones latinoamericanas y caribeñas luchan en contra de la desigualdad, la pobreza o la violencia, Colombia debe enfrentar las tres problemáticas al mismo tiempo. La pobreza está incrementándose y del 60% de la población que vivía bajo la línea de la pobreza en 1995 se ha pasado al 67% en la actualidad. El desempleo alcanza aproximadamente el 18% en las zonas urbanas (donde viven tres cuartas partes de la población) provocando el aumento de la desigualdad. Recientes encuestas muestran que la mayoría de los colombianos han adoptado como propios los objetivos de orden público del gobierno de Álvarez Uribe que comenzó su mandato a mediados de 2002. El segundo semestre del año 2004 representa un fuerte reto político para el gobierno. Con una popularidad del 79%, tiene una agenda legislativa con temas tan disímiles y trascendentales como las reformas tributaria, a las pensiones, a la salud, a la justicia, a la contratación administrativa y a la supresión de trámites; combinándose

dicho temario con la reforma constitucional que posibilitaría la reelección del presidente.

Antecedentes

La carrera administrativa data de 1938 por medio de la ley 165 con la cual se dio la garantía de estabilidad en el empleo público. En 1958, luego de una gran reforma política por medio del único plebiscito realizado en Colombia (1957), se expide la ley 19 de 1958 la cual bajo el título de “*Reforma administrativa*” vuelve a revivir bajo los términos de *estabilidad y preparación técnica de los funcionarios públicos*” los principios ya señalados en 1938. Allí se creó el Departamento Administrativo del Servicio Civil encargado de la administración de personal y se crea la Comisión de reclutamiento, ascensos y disciplina con las funciones adicionales de acceso a la carrera, verificando la capacidad de los aspirantes y estableciendo la lista permanente de candidatos. Paralelo a ello se creó en el Consejo de Estado la sala especializada del Servicio Civil; se le otorgó al gobierno la facultad de formar la nomenclatura y la escala de sueldos de todos los empleados de la administración y se creó la ESAP.

De esta reforma surge posteriormente el Decreto 1.732 de 1960, que afianzó el sistema de administración de personal consolidando la diferencia entre empleos de libre nombramiento y de carrera (Echeverri Piedrahita, 2003). En 1968 y fruto de otra enmienda legislativa se expide el Decreto-ley 2.400 en el cual se identifican las condiciones del empleo al señalar *ordinario, en período de prueba y provisional*. Posteriormente el Decreto 1.950 de 1973 y la Ley N° 61 de 1987 ratificaron toda la voluntad normativa sobre este tema, pero sus resultados quedaron sujetos a los vaivenes políticos que hicieron imposible su aplicación en el orden territorial y muy pobre en el nivel central de la administración pública colombiana.

La Constitución Política de 1991, que fue fruto de una gran concertación, consagró un capítulo especial a la *función pública* y reiteró el concepto de ingreso y permanencia de los *servidores*

públicos supeditado fundamentalmente al mérito. La carta fundamental creó una Comisión Nacional del Servicio Civil, responsable de la administración y vigilancia de las carreras. Con base en lo anterior, el gobierno expidió la Ley N° 27 de 1992, con la cual se inició un proceso de carrera administrativa que se encontraba en un muy incipiente desarrollo. La conformación de la Comisión a la luz de esta ley tenía un claro sabor de dependencia del ejecutivo, puesto que cuatro de los miembros pertenecían o eran designados por el gobierno central, adicionalmente participaba un gobernador departamental y un alcalde municipal, y solamente un representante de las organizaciones sindicales conformaba la parte de los trabajadores. Luego de unos años de desarrollo y como consecuencia de definiciones constitucionales a muchísimos cargos que aparecían en la ley como de libre nombramiento y que la corte constitucional consideró de carrera, y en una clara intención de darle un poco más de autonomía en su conformación a la Comisión Nacional, se presentó una nueva propuesta legislativa que quedó consignada en la ley 443 de 1998. Esta nueva norma sufrió desde un comienzo el proceso de revisión debido a un sinnúmero de demandas de inconstitucionalidad. Pocos meses después la Corte Constitucional se pronunció fundamentalmente con la sentencia C-372/99, la cual no solo dictó nuevas directrices sobre los empleos públicos de libre nombramiento y remoción y los de carrera administrativa, sino que estableció el principio de autonomía de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en especial la responsabilidad de administración de la carrera administrativa.

Por último, cabe destacar, que también existen una serie de estatutos específicos para determinados grupos de empleados. Colombia cuenta con los sistemas de Carrera General y Especiales que rigen para: Rama Judicial del Poder Público, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación, Universidades Estatales u Oficiales organizadas como Entes Universitarios Autónomos, Personal Uniformado del Ministerio de Defensa de

las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y personal regido por la Carrera Diplomática y Consular.

Cambios desde la fecha del diagnóstico

El 27 de diciembre de 2002 se expiden disposiciones para adelantar el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente Álvaro Uribe Vélez, a través de la Ley N° 790. El PRAP tiene por objetivo renovar y modernizar la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional, con efectos en el ahorro de recursos para combatir la crisis fiscal, buscando mejorar el desempeño y la credibilidad de las instituciones públicas. El PRAP, es coordinado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y plantea reformas verticales dirigidas al rediseño institucional y reformas transversales relacionadas con procesos estructurales comunes a toda la administración pública. A la fecha, se han rediseñado 142 entidades en 19 sectores. De esas entidades, 30 han sido liquidadas, 4 fusionadas, 3 escindidas, 8 creadas, a 5 se les cambió la adscripción, se modificó la planta de personal y la estructura en 51, en otras 37 se cambió la planta, en 2 la estructura y se han suprimieron contratos de prestación de servicios.

En este marco de reformas transversales se sancionó, el 23 de septiembre de 2004, la Nueva Ley del Empleo Público Carrera Administrativa y Gerencia Pública, Ley 909/2004. Entre los temas centrales que señala la Ley figuran:

1. Comisión Nacional del Servicio Civil. La ley crea una Comisión que administra y vigila la carrera administrativa, tanto del sistema general de carrera como de los sistemas específicos, no así los de las carreras especiales. Estará dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Se pretende que, tal como lo establecieron los fallos de la Corte Constitucional, sea una entidad completamente independiente y autónoma;

2. Incorporación del modelo de Gerencia Pública como mecanismo para vincular, bajo el principio del mérito, a los directivos del Estado, respetando la naturaleza de los empleos. Serán cargos de Gerencia Pública los que conlleven ejercicio de responsabilidad directiva en la administración pública de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, pero continúan siendo de libre nombramiento y remoción. Señala la ley que la profesionalidad debe ser determinante para el nombramiento, por ello se indica que se tendrán en cuenta los criterios de mérito, capacidad y experiencia para el desempeño del empleo, y se podrá utilizar la aplicación de una o varias pruebas dirigidas a evaluar los conocimientos o aptitudes requeridos para el mismo, la práctica de una entrevista y una valoración de antecedentes de estudio y experiencia. La ley conserva la discrecionalidad de las designaciones, pues independientemente de la denominación que se le de se trata de funcionarios de libre nombramiento y remoción;
3. Acuerdos de gestión. El gerente público debe concertar acuerdos de gestión;
4. Empleos temporales. Los organismos podrán contemplar excepcionalmente en sus plantas de personal empleos de carácter temporal o transitorio y establece las condiciones para su creación³. Esto permitiría el reemplazo de las llamadas plantas paralelas (contratistas, órdenes de prestación de servicios) por esta nueva modalidad, tratando de ajustarse al criterio reiterativo de la Corte Constitucional, que ha considerado que en la medida en que exista subordinación, se estaría ante una verdadera relación laboral. Los nuevos empleados temporales gozarán de todos los derechos laborales: pago de salario, prestaciones sociales, afiliación al sistema de seguridad social, posibilidad de organizarse sindicalmente. A fin de evitar arbitrariedad en la selección, la ley exige que se acuda a la lista de elegibles para nombrar esta categoría de servidores; de no ser posible, se realizará un proceso de evaluación de las capacidades y competencias de los candidatos;
5. Consagración de una nueva causal de retiro: “Razones de Buen Servicio mediante Resolución Motivada” se entiende como razones de buen servicio cuando el incumplimiento grave de una o algunas funciones asignadas al funcionario afecten directamente la prestación de los servicios que debe ofrecer la entidad, caso en el cual se procederá al retiro del empleado, mediante resolución motivada que incluya la descripción del incumplimiento de la función y el nexo causal entre este y la afectación del servicio. A partir de esta causal no se tendría la obligación de adelantar un proceso disciplinario para poder desvincular al servidor.
6. Situación de los provisionales. A fin de enfrentar el problema de la provisionalidad se ha establecido que durante el año siguiente a la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil deberá procederse a la convocatoria de concursos abiertos para cubrir los empleos de carrera administrativa que se encuentren cubiertos mediante nombramiento provisional o encargo. Como se puede observar se trata de concursos abiertos, por lo que cualquier persona vinculada o no, que cumpla los requisitos para el cargo podrá participar, pero la ley señala que dará preferencia a los provisionales al señalar que se les evaluará y reconocerá la experiencia, antigüedad, conocimiento y eficiencia en su ejercicio.

³ Entre ellas a) Cumplir funciones que no realiza el personal de planta por no formar parte de las actividades permanentes de la administración; b) Desarrollar programas o proyectos de duración determinada; c) Suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo, determinada por hechos excepcionales; d) Desarrollar labores de consultoría y asesoría institucional de duración total, no superior a 12 meses y que guarde relación directa con el objeto y la naturaleza de la institución.

Análisis de los Subsistemas⁴

Planificación de Recursos Humanos

Existencia e integridad del sistema (1)

Hasta el momento el subsistema ha presentado cierta precariedad y ausencia de estrategia a largo plazo, caracterizada por una evolución inercial de las plantas de personal, en un marco de restricciones normativas y fiscales. Asimismo existe una alta rotación de los directivos públicos, quienes, en algunos casos, no alcanzan a permanecer en el cargo ni siquiera durante un ciclo presupuestal. De tal manera, las provisiones y asignaciones parciales de recursos se limitan al horizonte temporal del directivo que normalmente tiende a ser menor al del período de gobierno.

Actualmente a partir de una serie de reformas en marcha a través del PRAP, se intenta dar cierta racionalidad y coherencia al subsistema. En ese sentido, el PRAP ha implicado la supresión de empleos a la par del inicio de algunas reformas transversales, especialmente las relativas a la implementación de la carrera administrativa y el diseño del modelo de gerencia pública. El PRAP tiene por objetivo reducir la burocracia en 40 mil servidores, para lo cual se estima que 30 mil serían de pensionados y plazas no cubiertas y los otros 10 mil por retiros directos ocasionados por supresión de la entidad, fusión, escisión o transformación (Echeverri Piedrahita, 2003)⁵. La meta para las 203 entidades del nivel central, fue la obligatoria reducción del 20% de los empleos existentes en la planta y la búsqueda de establecer un mínimo de 70% del personal en lo sustantivo y un 30% de apoyo.

Coherencia estratégica (2-3)

Hasta el momento ha existido limitada capacidad para alinear las necesidades de la organización a orientaciones estratégicas. En el corto plazo el contraste entre las necesidades y las disponibilidades de personal para cumplir con las políticas específicas de una administración particular tropieza con las restricciones normativas y, por lo tanto, solo es viable asignar recursos parcial-

mente en caso de que existan reestructuraciones o un número considerable de vacantes. Existen modalidades de contratación temporal que han dado flexibilidad a la planificación y que actualmente quedarían reglamentadas a través de la figura del empleo temporal que establece la Ley 909. Por último, cabe señalar que la ley establece que las unidades de personal deberán elaborar y actualizar anualmente planes de previsión de recursos humanos que contengan el cálculo de los empleos necesarios, de acuerdo con los requisitos y perfiles profesionales establecidos en los manuales de funciones; la identificación de las formas de cubrir las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal para el período anual y la estimación de todos los costos de personal derivados.

Información de Base (4)

Los sistemas de información de personal son parciales, incompletos y dispersos, aunque es necesario destacar que se encuentra en marcha un proceso de mejora. En el marco del PRAP se ha tomado el tema de información como un aspecto central y la DAFP se encuentra en la tarea de consolidar el Sistema Único de Información de Personal (SUIP), establecido por Decreto 1.145 de abril del 2004. El proceso de implementación total se realizaría a lo largo de 2004 e implicaría una actualización y mejora del software del SUIP. Al finalizar este proyecto se contará con un instrumento tecnológico en web que le ofrezca al Gobierno Nacional información per-

⁴ El análisis de los subsistemas sigue los 93 puntos críticos establecidos en la metodología, los cuales se listan con su correspondiente valoración en el Anexo 1. Para cada apartado se indican entre paréntesis los puntos críticos asociados.

⁵ Entre los casos paradigmáticos de reestructuración se encuentran los casos de Telecom y ECOPEPETROL y el ISS, con una tradición superior a los 30 años y que constituían el paradigma por el número de empleados y las organizaciones sindicales. (Echeverri Piedrahita, 2003)

manente de todos los servidores vinculados a la administración pública, respecto del número de empleos, clasificación y remuneración de los mismos, composición, características y variables socioeconómicas (sexo, edad, origen, nivel de escolaridad, entre otros).

Eficacia (5–9)

Es de destacar una condición generalizada de bajo desempeño de la APN. Las principales causas de esta problemática se pueden agregar en cuatro grandes temas: a) estructuras organizativas inadecuadas, b) descontrol en la gestión del sistema de empleo público, c) funciones transversales de gestión débiles y poco integradas, y d) debilidad y poca integración en los sistemas de información nacional. Con relación al **empleo público**, desde 1990 hay una clara tendencia al incremento de su costo relativo (Pimienta, 2003). Si bien en términos absolutos Colombia no se caracteriza por tener un sector público excesivamente grande en términos de empleo, resulta preocupante su evolución, principalmente en la rama ejecutiva del orden nacional, donde creció de 100.000 funcionarios en 1993 a 155.000 en el 2002 (excluidos policía, militares, docentes y vacantes), coincidiendo con un período de fuerte descentralización de las entidades territoriales. El PRAP ha iniciado acciones en estos aspectos. En lo relativo a la tecnificación de la planta, al 2002 un informe sobre 60 mil casos, señalaba que un 39% de los empleados contaba con estudios de grado, 18% con posgrado, 30% con educación secundaria y 4% con educación primaria. La mitad de los funcionarios públicos con educación superior provienen del área Jurídica o Ciencias del Derecho. De allí se desprende el carácter altamente prescriptivo y normativista que ha acompañado a la administración pública en general y a la administración de personal en particular (DAFP, 2003b).

Administración (10–11)

Hasta el momento el rol de los directivos de línea ha estado limitado. La puesta en marcha del PRAP ha implicado un mayor involucramiento,

a la par que la DAFP ha preparado una serie de material a efectos del proceso de planificación.

Organización del Trabajo

Existencia e integridad del sistema (12)

El proceso de organización del trabajo está estructurado bajo el sistema de nomenclatura y clasificación de cargos, el cual se encuentra normatizado y se considera de carácter obligatorio para los empleados de la rama ejecutiva del orden Nacional. El sistema es complejo, heterogéneo y fragmentado y da lugar a grandes diferencias en materia salarial y de requisitos.

Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos (13–17)

Los empleos de la rama ejecutiva se clasifican en base a los niveles de directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico y asistencial. Las normas establecen los requisitos por nivel y grado⁶ centrándose en los aspectos referidos a experiencia y titulación. Asimismo, las entidades gubernamentales y en base a la norma general, deben realizar y actualizar sus Manuales Específicos de funciones y requisitos. Es frecuente que se elaboren los manuales de funciones y requisitos pensando en el currículo de la persona más que en el cargo. Dado que la norma solo fija un mínimo de requisitos, es común que existan grandes diferencias de condiciones para un mismo cargo entre diferentes instituciones. Los requisitos se plantean en términos de educación y experiencia, y cuando alguno no se cumple, se permiten compensaciones entre las dos variables. La especificidad de los cargos y perfiles según la institución impide que se hagan traslados entre entidades, especialmente cuando las personas deben ingresar por incorporación, si son de carrera, al ser suprimidos los cargos en entidades que se liquidan. En ese sentido, la Ley 909-04 prevé una serie de acciones tendientes a la estandarización de niveles,

⁶ Decreto Ley 2503/98 y Decreto 861/2000, este último establece requisitos mínimos por nivel y grado.

nomenclaturas y grados salariales para toda la Administración Pública, en los niveles nacional y territorial, a efectos de facilitar la movilidad entre funcionarios de diferentes órdenes y niveles, ya que actualmente existen 6 niveles jerárquicos, 160 denominaciones y 140 grados salariales, bajo el marco legal de los Decretos N° 2.502 de 1998 y N° 2.487 de 1999 (DAFP, 2003d). La ley establece la figura de los cuadros funcionales que son agrupaciones de empleos semejantes en cuanto a la naturaleza general de sus funciones, sus responsabilidades y que requieren conocimientos y/o competencias comunes. Los cuadros funcionales de empleos podrán cubrir empleos de uno o de varios organismos, en función de los requisitos exigidos para su desempeño⁷.

Calidad en la definición de perfiles (18–21) y administración (22–23)

Actualmente el instrumento central para la selección es el manual de puestos que generalmente incluye requisitos de experiencia y titulación⁸. Algunas entidades realizan estudios de cargas laborales para determinar el volumen de personal requerido para las diferentes actividades que conforman las funciones específicas del cargo. Por último, la Ley 909/04 señala que el diseño del empleo debe contar con el perfil de competencias que se requieren para ocupar el empleo, incluyendo los requisitos de estudio y experiencia, así como también las demás condiciones para el acceso al servicio.

Gestión del Empleo

Igualdad y mérito en el acceso (24–27)

La gestión del empleo se ha caracterizado por la inestabilidad jurídica y una fuerte tradición clientelística. Existen dos formas de provisión de empleos permanentes: los empleados de libre nombramiento y remoción, y los empleados de carrera que se someten a un proceso de selección. Esta última modalidad se encuentra suspendida desde 1999 cuando la Corte Constitucional declaró inexecutable la composición de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Por este motivo, las

entidades vincularon a su personal bajo la forma de provisionales, es decir, sin ningún mecanismo expreso y abierto de selección. Actualmente se calcula que el porcentaje de provisionales representa el 38% de los cargos de carrera (Diagnóstico DAFP, 2003). Asimismo, se han dado situaciones denominadas inscripciones extraordinarias que definieron el ingreso por mandato legal, sin que mediara concurso. De hecho, la mayor parte de los funcionarios que actualmente están inscritos en el escalafón de carrera ingresaron sin la presentación de exámenes⁹. En suma, la modalidad del sistema se ha caracterizado por 1) inscripciones extraordinarias o ingreso automático sin concurso; 2) prevalencia del nombramiento provisional y del encargo; 3) concursos que se efectúan para formalizar la situación de provisionales y encargados y 4) precariedad jurídica de los marcos legales. El nuevo marco legal establecido por la Ley 909/04 tiene por objetivo revertir esta situación. La reforma actual apunta a instalar el principio de mérito a través de la figura de la CNSC que administra y vigila la carrera administrativa. Estará dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio y sus miembros serán designados por el Presidente a través de concurso público. La nueva ley también incorpora el modelo de Gerencia Pública como mecanismo para vincular, bajo el principio del mérito, a los directivos del Estado, respetando la naturaleza de los empleos ya que los cargos siguen siendo de libre designación y

⁷ Por decreto se regulará el sistema de cuadros funcionales de empleos aplicable a toda la administración y, en su caso, la dependencia orgánica de los mismos.

⁸ Decreto 861 de 2000.

⁹ A comienzos de 1992, antes de que fuera expedida la ley 27 de 1992 que extendió la carrera administrativa a los niveles territoriales, de 109.301 inscritos en el escalafón hasta entonces, 91.528, es decir el 84% había ingresado extraordinariamente, es decir sin sistema de selección. La misma ley 27 permitió el escalafonamiento sin exámenes.

remoción. Existen marcos legales tendientes a garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación, tal como la Ley N° 823 de 2003 relativa a normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres, así como lo establecido por la Ley N° 909/04 sobre cuestiones tales como la discapacidad y los perseguidos por violencia.

Calidad del reclutamiento (28)

Las normas establecen la publicidad de los concursos. La Ley 909/04 señala publicidad de los concursos a través del gobierno en línea, las páginas web de cada entidad, de las firmas contratantes, de la página web del DAFP y de la CNSC.

Calidad de la selección (29–32)

En Colombia las normas preveían que el ingreso a los empleos de carrera se efectuara a través de concursos abiertos o de ascenso, realizados por cada una de las entidades en las cuales se encontraban las vacantes, proceso que está suspendido por efectos de la sentencia de la Corte ya señalada. Hasta el momento, los perfiles han priorizado los aspectos de experiencia y titulación y los procesos han respondido a un esquema estandarizado a lo largo del tiempo e integrado por convocatoria a concurso, reclutamiento e inscripciones, aplicación de pruebas, conformación de lista de elegibles y período de prueba. En relación con los instrumentos de selección, se han utilizado pruebas escritas —de aptitudes y conocimientos generales y específicos— de ensayo u objetivas desde el punto de vista psicométrico, análisis de antecedentes laborales y de estudio, entrevistas, y cursos, dando cabida a cualquier otro instrumento técnico. A lo largo del tiempo se han modificado los órganos competentes para realizar esas etapas y algunos de los procedimientos. En los últimos años de vigencia del Decreto 1950-73 y con la expedición de las leyes 27 de 1992 y 443 de 1998, se propuso que los procesos de selección fueran competencia exclusiva de cada entidad que convocaba a concurso. El propósito era que éste se realizara siguiendo los parámetros que la norma establecía. Como consecuencia de esto fue notable una

utilización decreciente de las pruebas objetivas, con excepción de algunas entidades que tenían dependencias de selección de personal con empleados expertos en la temática.

Las normas han previsto que mientras se desarrollan los procesos de selección y para evitar inconvenientes en la prestación de los servicios, se puedan efectuar nombramientos provisionales con personal no seleccionado, hasta por un término de cuatro meses. Esta práctica se convirtió en la generalidad y en la mayoría de los casos su término se excedió generando una provisionalidad indefinida. Esta situación generó que los concursos estuvieran orientados hacia el objetivo de confirmar al provisional en el empleo. En ese sentido, en un estudio elaborado en 1992, por la Dirección de Apoyo a la Comisión Nacional del Servicio Civil del Departamento Administrativo de la Función Pública, sobre el desarrollo de los procesos de selección en dos períodos, se encontró que de 1.076 procesos de selección en los cuales había empleados con nombramiento provisional, el 86.9% de estos concursos sirvió para confirmar a dicho empleado.

A lo largo de 2003 se han realizado selecciones vinculadas al componente de Gerencia Pública que marca la ley. En este sentido, pueden mencionarse las selecciones meritocráticas de los directivos regionales de entidades del Estado como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Instituto de Seguros Sociales (ISS), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), las Oficinas Territoriales del Ministerio de Trabajo, la Escuela Superior de Administración Pública y Jefes de Control Interno (DAFP, 2003d). También se realizaron concursos en un marco orientado al mérito a efectos de la selección de 502 profesionales para la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)¹⁰.

¹⁰ De los 12 mil inscriptos se seleccionaron 1590 candidatos para presentar las pruebas psicotécnicas, 551 de ellos fueron llamados a entrevista personal y de profundización, grupo del cual se seleccionaron los 502 funcionarios citados.

Calidad de la recepción (33–34)

El artículo 64 de la Ley N° 190 de 1995 establece que todas las entidades públicas tendrán, además del programa de inducción para el personal que ingrese a la entidad, uno de actualización cada dos años. Asimismo, la DAFP ha preparado Manuales de Inducción y guías a efectos de su implementación (DAFP, 2003)

Movilidad (35)

La combinación de un sistema de nomenclatura complejo con cientos de combinaciones posibles, y de un sistema de requisitos que tiende a particularizar cada puesto de trabajo, hace imposible en términos prácticos, la movilidad de los trabajadores entre diferentes instituciones. Sin embargo, la modificaciones incluidas en la Ley 909/04 tienden a mejorar la posibilidad de movilidad a futuro.

Ausentismo (36) y Disciplina (37)

No se cuenta con información relativa al ausentismo. En relación al tema disciplinario, los funcionarios están bajo el Código Disciplinario Único, aprobado por ley 734 del 2002. Esta ley surge centralmente para combatir situaciones de corrupción al interior de la APN. El nuevo Código eleva a faltas gravísimas, merecedoras de la sanción de destitución, a conductas que antes solo eran castigadas con una simple anotación a la hoja de vida o suspensión en el ejercicio del cargo. En general, las sanciones apuntan centralmente al tema de la corrupción. Cabe señalar que la Procuraduría General de la Nación pública en su página Web, los nombres de los servidores públicos que hayan sido desvinculados o destituidos como consecuencia de una sanción disciplinaria o sancionados con pérdida de la investidura.

Desvinculación (38–41)

Existe la posibilidad de desvinculación por bajo rendimiento establecido en la Constitución y en los marcos legales actuales aunque no se reporta su uso. Por el PRAP se ha realizado un proceso de reducción de las plantas, garantizado en

la ley de facultades. El llamado “retén social” impide el despido de madres cabeza de familia, discapacitados, y funcionarios con menos de tres años de tiempo para jubilarse. Por la Ley 909/04, existiría una nueva causa de desvinculación por “razones del buen servicio” que permitiría desvincular sin procedimientos disciplinarios previos.

Gestión del Rendimiento***Planificación y seguimiento del rendimiento (42–45)***

Hasta el momento, el sistema se ha regido por lo señalado en la Ley N° 443 de 1998, el Decreto Ley 1.568 de 1998, el Decreto 1.572 de 1998, el Acuerdo de la Comisión N° 55 de 1999 y la Constitución, que establece que el retiro puede realizarse por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo. El jefe inmediato del empleado es el responsable de evaluar y calificar su desempeño laboral anualmente. La Ley 909/04 establece que la evaluación será anual y que deberá incluir dos evaluaciones parciales al año, realizándose la misma de acuerdo con directrices que establezca la CNSC y con su aprobación previa.

Evaluación (46–48)

El sistema cuenta con una serie de herramientas que incluyen formularios para los cuatro niveles con o sin personal a cargo, e instructivos guías a efectos de la preparación de objetivos, su seguimiento y evaluación, que ha preparado la DAFP. La evaluación está estructurada en torno a objetivos (65%) y desempeño (35%). En un estudio realizado por el DAFP a una muestra aleatoria de 9523 empleados de diferentes entidades y niveles, el 86.52% obtuvo calificación sobresaliente; el 13,16%, obtuvo calificación aceptable; y sólo un 0.32% obtuvo calificación insatisfactoria. En suma, el sistema no tiene consecuencias sobre el ascenso y retiro y se observa una falta de compromiso de evaluadores y evaluados en los procesos de calificación; no hay correlación entre los resultados de la gestión institucional y la

evaluación de los empleados (Diagnóstico DAFP, 2003).

Administración (49)

Se detecta que los problemas en términos de evaluación del rendimiento no radica en el instrumento sino en la ausencia de una cultura de evaluación por parte evaluadores y evaluados. Los resultados de las evaluaciones no son tomados para alimentar el desarrollo individual y las oficinas de recursos humanos no utilizan esa información para planear la capacitación.

Gestión de la Compensación

Existencia de una estrategia salarial (50)

El marco legal central está constituido por la Ley N° 4 de 1992, el Decreto 1.042 de 1978 y una serie de decretos de ajuste, en general emitidos anualmente. En lo relativo a la rama ejecutiva, existe una remuneración básica por nivel y grado a la cual se le incorporan una serie de adicionales que varían de acuerdo al nivel. En ese sentido, la asignación básica es solo una parte de la remuneración total ya que los funcionarios cuentan con otras remuneraciones que en la mayoría de los casos superan en promedio en más del 50% la asignación básica. Dentro de los factores salariales se encuentran: los incrementos por antigüedad¹¹, los gastos de representación, la prima técnica¹², la prima de dirección, el auxilio de transporte, el auxilio de alimentación, la prima de servicio¹³, la bonificación por servicios prestados¹⁴, las primas de riesgo para conductores, prima por coordinación¹⁵ y los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión. Dado que el sistema es fragmentado y que puede generar inequidad interna, la DAFP esta actualmente trabajando con el propósito de presentar una reforma a la Ley N° 4 de 1992, con el propósito de efectuar la simplificación y unificación del régimen salarial de los organismos y entidades de las Ramas Ejecutiva, Judicial y de la Procuraduría General de la Nación, y también realizar un análisis de los Sistemas Específicos de Nomenclatura

y Clasificación de Empleos de los organismos y del Departamento Administrativo de la Función Pública, Escuela Superior de Administración Pública y entidades de la Rama Ejecutiva, para determinar la viabilidad de integrarlos al Sistema General de Salarios.

Equidad interna y externa (51–57)

En la norma actualmente vigente, el nivel directivo posee 33 denominaciones de escalas variables en sus grados, el nivel ejecutivo posee 29 denominaciones, el nivel profesional 20 denominaciones, el técnico 19 y el asistencial 14. Como se señalaba, cada nivel tiene denominaciones y cada denominación escalas de extensión variable en grados. Sin embargo, se puede advertir que el número de grados de cada nivel y denominación ha venido sufriendo un proceso de progresivo aumento, en el cual se crean nuevos grados para incrementar los salarios. El estiramiento de las escalas obedece fundamentalmente a la necesi-

¹¹ El incremento de salario por antigüedad es un factor de salario percibido mensualmente por empleados vinculados a la administración pública del orden nacional, antes del 31 de marzo de 1976.

¹² Las primas técnicas se establecieron automáticamente para directivos y altos funcionarios a partir del decreto 1624 de 1991, y llegan hasta un 50% del sueldo básico. Se establece en base a estudios y publicaciones.

¹³ La prima de servicios es un factor equivalente a 15 días de remuneración, teniendo como base para su liquidación la asignación básica mensual, los incrementos de salario por antigüedad, gastos de representación, auxilios de alimentación y de transporte, y bonificación por servicios prestados. El paso de una entidad a otra, no conllevara a la pérdida de esta prima, cuando no transcurran más de 15 días hábiles entre el retiro de una entidad y su vinculación a la otra.

¹⁴ La bonificación por servicios prestados es otro factor de salario, creado por el decreto 1.042 de 1978 y es equivalente al 50% del valor conjunto de la asignación básica.

¹⁵ Equivale a un 20% del sueldo.

dad de crear salarios básicos más elevados para ciertos funcionarios. Por otra parte, y si bien existe cierta percepción interna sobre los bajos salarios del sector público, el promedio de salarios es un 30% mayor que el del sector privado. En la década del noventa los salarios públicos han venido creciendo en términos reales, en particular, las remuneraciones de los empleados de la rama judicial y de los oficiales de las fuerzas militares. También se introdujeron nuevos incentivos para altos directivos, como la prima técnica automática equivalente a un 50% del sueldo básico. Todos estos complementos hicieron perder peso a la remuneración básica y aumentar el componente de otras remuneraciones.

Eficiencia (58)

Los mecanismos de remuneración no están asociados al rendimiento ni al aprendizaje y desarrollo de competencias.

Administración (59–61)

Si bien los ajustes salariales se realizan anualmente por Decreto del Poder Ejecutivo, se han dado una serie de fallos de la corte que han llevado a cambiar reiteradamente los criterios en base a los cuales se determinan los mismos. Tres fallos sucesivos de la Corte, la sentencia C-1433 del 23 de octubre de 2000; la sentencia C-1066 del 10 de octubre de 2001, y la sentencia C-1017 del 30 de octubre de 2003 han planteado progresivamente cambios en las pautas del ajuste¹⁶. El marco salarial, si bien es fragmentando en cuanto a cantidad de grados y niveles y adicionales, está reglamentado y queda poco margen para acciones discrecionales. Existe la información suficiente a efectos de la gestión de la política salarial.

Otras compensaciones (62–64)

Existen una serie de prestaciones sociales para la Rama Ejecutiva, ya sea del orden nacional o territorial, tales como prima de navidad, vacaciones, prima de vacaciones, subsidio familiar, auxilio de cesantía, intereses a las cesantías, calzado y vestido de labor, pensión de vejez, indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, pensión de in-

validez, indemnización sustitutiva de la pensión de invalidez, pensión de sobrevivientes, auxilio de maternidad, auxilio por enfermedad, indemnización por accidente de trabajo o enfermedad profesional, auxilio funerario, asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria y servicio odontológico.

El actual sistema de pensiones está compuesto por un Régimen de Ahorro Individual a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs); un Régimen de Prima y los regímenes especiales. Se han realizado varias reformas al sistema de pensiones pero éstas no han sido suficientes. Entre los temas centrales figuran la necesidad de volver a redefinir el régimen dado la enorme deuda pensional del Estado y eliminar los regímenes pensionales especiales que tienen el magisterio, los congresistas y los trabajadores de Ecopetrol, entre otros. Actualmente se encuentra en discusión el proyecto de reforma enviado por el Ejecutivo al Congreso. Entre los instrumentos de reconocimiento no monetario puede señalarse el Premio Nacional de Alta Gerencia y el Banco de Éxitos, puestos en marcha como parte de la política de incentivos a la gestión pública establecida en el capítulo quinto de la Ley N° 489 de 1998. Asimismo, existen las comisiones de estudio, becas para educación formal y participación en proyectos especiales, como incentivos no pecuniarios. Estos reconocimientos abarcan a empleados de carrera así como de libre nombramiento y remoción, con desempeño en niveles de excelencia.

¹⁶ La última sentencia señala que los sueldos inferiores a dos salarios mínimos deben ajustarse de acuerdo con la inflación registrada en el año anterior. Mientras que los que estén por encima pueden ajustarse en un porcentaje menor, siempre y cuando este no sea inferior al 50%. Y para acabar de confundir las cosas, este fallo agrega que si a los niveles altos de la administración se les hace en un año determinado un ajuste menor al 100%, durante la vida del plan cuatrienal de desarrollo deben ajustárseles sus remuneraciones en promedio en un 100% de la inflación.

Gestión del Desarrollo Profesional

Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera (65–70)

El marco legal de la carrera señalaba que el ingreso a los empleos de carrera se efectuaba a través de concursos abiertos o de ascenso, realizados por cada una de las entidades en las cuales se encontraban las vacantes, proceso que está suspendido por efectos de la sentencia C-372 de 1999 de la Corte Constitucional ya anteriormente señalado. Esto ha limitado la carrera y hoy existe un sistema estático, rígido, ligado a la permanencia en un mismo empleo sin posibilidad de ascender. Se observa ausencia de criterios de planificación y desarrollo para los empleos de alta especialización y alta gerencia (DAFP, 2003b). A partir de la Ley 909/04 y las acciones encomendadas a la CNSC se prevé un cambio en esta situación dado que se implementarían concursos para el ascenso bajo criterios meritocráticos.

Calidad de la formación (71–73)

Se encuentran en marcha una serie de avances para lograr la consistencia entre las acciones de formación y las necesidades organizacionales. En el ámbito general, y con base en el Decreto-Ley 1.567 de 1998, el Departamento Administrativo de la Función Pública, en coordinación con la ESAP y otras entidades, expidieron en el mes de abril de 2001 el Plan Nacional de Formación y Capacitación, que es un documento que contiene la política, determina los lineamientos que deben guiar el proceso, define un perfil de empleado público y privilegia los diagnósticos de necesidades y la consulta a todos los estamentos de la organización para definir las prioridades. También se encuentra la Escuela de Alto Gobierno que es un programa permanente y sistemático de tipo académico, que presta apoyo a la alta dirección para el fortalecimiento de la capacidad de liderazgo de los dirigentes del Estado, sin embargo no han sido evaluados favorablemente sus resultados (Diagnóstico DAFP 2003). Por último, se ha implementado el proyecto de Red Interinstitucional de Formación y Capacitación, el cual

a partir de abril de 2003 empezó a ser administrado por la ESAP.

El objetivo de la nueva ley 909/04 es generar una mayor articulación de las acciones y entre sus objetivos figuran la necesidad de articular la capacitación con la evaluación del desempeño y fortalecer la formación en competencias.

Gestión de la formación (74–76)

Pese a los esfuerzos realizados por la DAFP y la ESAP y el notable número de eventos de capacitación, no se logra aún que las entidades se apoyen mutuamente y trabajen como una red interactuante sin la necesidad de un liderazgo único, y se hace visible el riesgo de que las organizaciones de la AP crean cumplir sus obligaciones frente a la capacitación de sus empleados, enviándolos a eventos que pueden tener alguna calidad pero que no logran por su duración y desarticulación dejar, realmente, conocimientos útiles a los asistentes.

Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

Gestión del clima (77–78)

A comienzos de la década pasada se realizaron algunos estudios referentes al clima laboral y a la cultura organizacional que mostraban la existencia de un clima adverso para el desarrollo de los recursos humanos en las diferentes dependencias del Estado: altos niveles de desmotivación, mala comunicación, falta de claridad y conocimiento de las políticas, y rutinización del trabajo, entre otros aspectos. La DAFP ha generado una serie de guías de acción al respecto y por su parte, la Ley N° 909/04 prevé la realización de estudios de clima. La misma encomienda a las Comisiones de Personal, que entre sus funciones, propongan a la entidad la formulación de programas para el diagnóstico y medición del clima organizacional.

Eficacia de la comunicación (79–81)

Se visualiza una falta de comunicación entre jefes y subordinados, lo cual lleva a que los segundos no se consideren como parte del mismo equipo. Este diagnóstico es particularmente agu-

do en el alto gobierno, tanto a nivel del ejecutivo como de los órganos de control. La mayoría de los funcionarios simplemente desconoce las políticas del jefe de turno y los sistemas de comunicación internos, ya sea a través de boletines o mensajes, son escasos. Por otra parte, los reconocimientos verbales son pocos. Las quejas van desde la falta de apego a la entidad hasta la ausencia de felicitaciones por la calidad del trabajo hecho. Sin embargo, es necesario destacar que la DAFP ha realizado una serie de acciones tendientes a reforzar este aspecto entre las cuales se pueden señalar: el buzón de sugerencias en su página Web, la emisión bimestral de la Carta Administrativa, con formato electrónico, que no solo informa sobre el marco normativo vigente sino que también ofrece artículos de opinión relativos a la gestión de recursos humanos y a los procesos actualmente en marcha.

Equilibrio y calidad de las relaciones laborales y Gestión del conflicto laboral (82–87)

Entre las organizaciones de trabajadores del Estado se destacan la Federación Colombiana de Educadores (FECODE), y la Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado (FENALTRASE), que agrupa a 58 sindicatos. La tasa de sindicalización de Colombia era del 6% en el 2002, con una tendencia decreciente en los últimos años (CEPAL, 2004), calculándose que aproximadamente el 75% de las organizaciones sindicales son del sector público. En lo que hace a la negociación colectiva, el derecho está reconocido por el art. 55 de la Constitución, y si bien el Convenio 151 de OIT fue aprobado por la Ley N° 411 de 1997 y ratificado en diciembre de 2001, no se ha generado esta instancia hasta el momento. En relación a las huelgas, cabe acotar que se han declarado en varios casos ilegales, tal como la de los trabajadores petroleros del presente año, dada la limitación al derecho a huelga en el caso de los servicios públicos esenciales¹⁷. En ese sentido, existen varios temas conflictivos en la agenda, derivados de los procesos de reestructuración del estado, las limitaciones a la negociación colectiva

y las denuncias por muertes de sindicalistas, que si bien han disminuido en el 2004 se calcula que el 65% de los asesinatos y desapariciones en Colombia han sido de servidores públicos.

Gestión de las políticas sociales (88–89)

Existen programas de Bienestar Social e Incentivos, que deben ser diseñados por cada entidad. Los mismos incluyen las acciones ya señaladas en la sección de gestión de la compensación y acciones específicas en cuatro áreas: Seguridad Ocupacional; Higiene Ocupacional; Medicina del Trabajo y Actividades Educativas. El objetivo común a estas áreas es el control o eliminación de los factores de riesgo presentes en el trabajo. Por último, cabe señalar que en el marco del proceso del PRAP se diseñaron acciones relativas a la Readaptación Laboral y el Plan de Protección Social (PPS), la primera entendida como el conjunto de acciones orientadas a un retiro asistido del servidor, y el segundo, el PPS, como un conjunto de beneficios que se estructuraron para los servidores públicos que sean separados de sus cargos. Los servicios de salud son adecuados.

Organización de la Función de Recursos Humanos

A partir de la serie de reformas generadas por el PRAP se ha iniciado una revisión de la institucionalidad que le da soporte al proceso de mejora encarado. Entre los aspectos a destacar cabe resaltar el fortalecimiento del rol de la DAFP que ha desarrollado una acción significativa en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP)¹⁸ y el Ministerio de Hacienda. Actualmente, la DAFP tiene funcio-

¹⁷ Código Sustantivo del Trabajo, arts. 429, 430, 431, 444 a 451.

¹⁸ Departamento Nacional de Planeación (DNP), reestructurado mediante el Decreto 2.167 del 30 de diciembre de 1992. Le corresponde diseñar y organizar sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración pública.

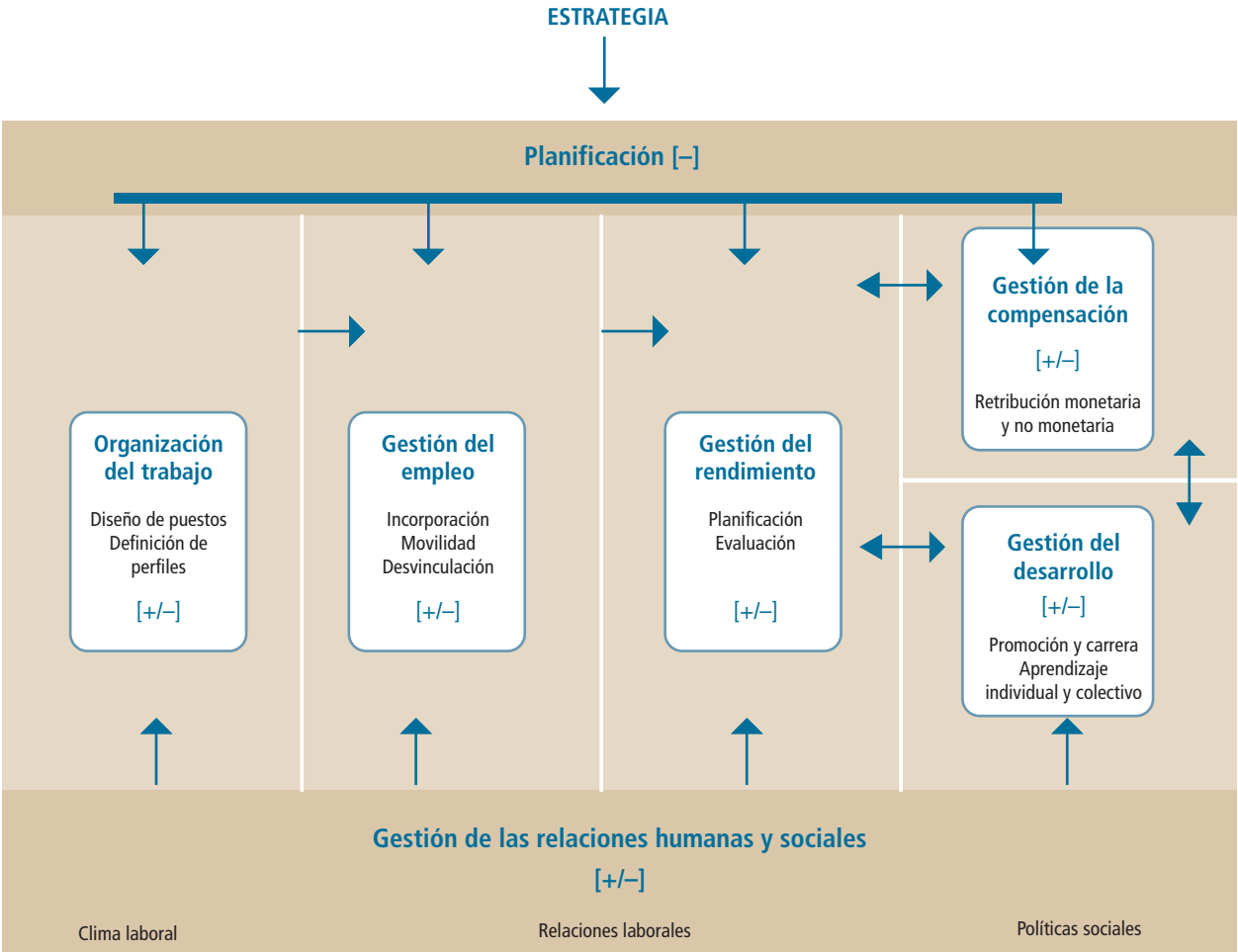
nes vinculadas a la formulación de la política, la planificación y coordinación de los recursos humanos en la AP, incluyendo también lo relativo a formación y capacitación y a la gestión de los sistemas de información. Esta nueva institucionalidad también comprende a los órganos creados por la Ley N° 909/04. La Comisión Nacional del Servicio Civil, estará conformada por tres miembros por un período institucional de cuatro años. La CNSC se conformará mediante concurso público y abierto convocado por el Gobierno Nacional y sus miembros serán designados por el Presidente de la República. Sus funciones están vinculadas a la administración de la carrera administrativa, entre las cuales destaca lo relativo a los procesos de selección y concurso para la provisión de los empleos de carrera administrativa, la evaluación de desempeño, la acreditación de las entidades para la realización de procesos de selección, la elaboración de las convocatorias a concurso, entre otras. Asimismo, en todos los organismos y entidades reguladas por la Ley se creará una Comisión de Personal (CP), conformada por dos representantes de la entidad designados por el nominador y dos representantes de los empleados quienes deben pertenecer a la carrera administrativa y deben ser elegidos por votación directa de los

empleados. Las CP cumplirán funciones relativas a velar por los procesos de selección para la provisión de empleos y la evaluación del desempeño, resolver las reclamaciones en ambas materias y participar en la elaboración del plan anual de formación y capacitación, entre otros aspectos. Además de la consolidación institucional de estas dos instancias, queda pendiente el fortalecimiento de las Unidades de Personal de los distintos organismos. En ese sentido, y si bien la DAFP y la ESAP han realizado acciones tendientes a su mejora, tales como conferencias, teleconferencias, talleres, asesorías y eventos de capacitación para entidades del orden nacional y territorial¹⁹, todavía no se ha logrado un activo compromiso y rol coordinado de las mismas.

¹⁹ Puede señalarse la realización de 161 eventos de capacitación con la participación de 10.552 funcionarios a través de la Red Interinstitucional de Formación y Capacitación. Ampliación de la cobertura de la Red a 142 entidades del orden nacional, 9 del orden territorial y 21 escuelas de capacitación del sector público. Realización de 24 mesas de trabajo y once (11) eventos de capacitación y un (1) diplomado, dirigidos a fortalecer la capacidad de gestión de los jefes de recursos humanos en 2003 (DAFP, 2003d).

Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



II. INDICADORES

A) Indicadores Cuantitativos

Indicadores Cuantitativos del Sistema de SC analizado – Colombia (en dólares)²⁰

1. Tasa de designaciones políticas

I. Cargos de libre nombramiento y remoción	6.150	2004 <i>Fuente:</i> Información proporcionada por el DAFP
II. Número total de empleados públicos del gobierno central	569.516	2004 <i>Fuente:</i> Información proporcionada por el DAFP (excluyendo personal militar)
I / II	1.08%	

Peso fiscal del empleo público

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno

Gasto en personal gobierno central (en millones)	2.774,42	2003 <i>Fuente:</i> presupuesto general de la republica (ejecutado)
PBI (valores constantes – en millones)	27.618,40	2003 (p) <i>Fuente:</i> Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE
I / II	10.05%	

Incentivos del Servicio Civil

3. Compresión Salarial

I. Salario del nivel más alto de la escala salarial principal (Categoría directivo – grado 25)	1922,13	2003 <i>Fuente:</i> Decreto N° 3535 del 11/12/2003
II. Salario del nivel más bajo de la escala salarial principal (Categoría asistencial – Grado 1)	115,36	2003 <i>Fuente:</i> Decreto N° 3535 del 11/12/2003
I / II	16.6	

Incentivos del Servicio Civil

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

I. Salario promedio del gobierno central	370,06	2003 (p) <i>Fuente:</i> DANE
III. PBI per cápita (mensualizado)	143,49	2003 <i>Fuente:</i> Información proporcionada por el DAFP
I / II	2.58	

²⁰ Tipo de Cambio promedio: Año 2003 \$ 2877.79 por cada US\$. Fuente: Estudios Económicos -Superintendencia Bancaria - Banco Central de Colombia.

Incentivos del Servicio Civil**5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado**

III. Salario promedio del gobierno central	370,06	2003 <i>Fuente:</i> Información proporcionada por el DAFP
VI. Salario promedio del sector privado	284,6	2003 <i>Fuente:</i> Cálculos propios en base a Encuesta Continua de Hogares – DANE
I / II	1.3	

Dotación de Servicio Civil**6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total**

I. Número total de empleados públicos del gobierno central	569.516	2004 <i>Fuente:</i> Información proporcionada por el DAFP (excluyendo personal militar)
II. Población total	45.325.261	2004 <i>Fuente:</i> DANE-proyecciones
I / II	1.25%	

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total del gobierno central (en millones)	13.359,279	2003 <i>Fuente:</i> presupuesto (excluyendo servicio de deuda y pensiones)
II. Número total de empleados públicos del gobierno central	569.516	2004 <i>Fuente:</i> Información proporcionada por el DAFP (excluyendo personal militar)
I / II (en dólares)	23.457,24	

B) Índices para la evaluación de los sistemas de Servicio Civil

Tabla de índices

Índice	Valor Índices (escala 0 A 20)	Porcentaje de la escala	Subíndice	Valor subíndices (escala 0 a 10)	Porcentaje de la escala
(E) Eficiencia	8,33	42%			
(M) Mérito	10,46	52%			
(CE) Consistencia estructural	9,50	48%			
			(CES) Coherencia estratégica	4,43	44%
			(CD) Consistencia directiva	5,29	53%
			(CP) Consistencia procesos	4,58	46%
(CF) Capacidad funcional	9,34	47%			
			(COM) Competencia	5,44	54%
			(EI) Eficacia incentivadora	4,00	40%
			(FL) Flexibilidad	4,45	45%
(CI) Capacidad integradora	8,35	42%			

Mérito

El resultado refleja los esfuerzos actuales y las acciones iniciadas en el subsistema de empleo, en especial lo relativo a las garantías mínimas en función del mérito en el campo del reclutamiento y la selección. Los ítems considerados en este índice tienen una valoración relativamente homogénea, entre la categoría 2 y 3.

Eficiencia

Los puntajes más altos de este índice reflejan los procesos de reestructuración que se están realizando, y que muestran una incipiente adecuación de los costos de personal en relación al gasto total y al tamaño de la economía del país y a una mejor adecuación de las plantas. También refleja la política de beneficios que se presenta

como adecuada en relación al sector privado. Esto compensa con el bajo ítem de pensiones que muestra regímenes especiales y necesidad de redefinición dada por problemas de sustentabilidad futura.

Consistencia Estructural

Subíndice Coherencia estratégica. La performance más alta del subíndice refleja los intentos actuales de generar mecanismos de seguimiento a efectos de la planificación, dadas las reformas puestas en marcha y la inversión en formación, que se ha rediseñado a efectos de apoyar los cambios organizativos. Los demás ítems muestran una valoración homogénea situada en el nivel de valoración 2.

Subíndice Consistencia directiva. Falta una mayor participación de las áreas de personal en la gestión de recursos humanos de las organizaciones, especialmente en la gestión del rendimiento. Se destaca por encima del promedio de valoración de los puntos críticos incluidos en este índice la calidad de los servicios y apoyo brindado al conjunto de sistema por la DAFP y la ESAP.

Subíndice Consistencia de procesos. Este subíndice muestra la necesidad de generar mecanismos de integración entre los subsistemas de organización del trabajo, rendimiento y empleo. El bajo desempeño se obtiene dado que los sistemas de información están en proceso de reestructuración debido a sus falencias actuales.

Capacidad funcional

Subíndice Competencia. Este subíndice se beneficia con la buena puntuación de aquellos ítems críticos relacionados con la gestión del empleo, en especial los vinculados con el reclutamiento abierto, la ausencia de discriminación y ciertas garantías del proceso de incorporación; y por los aspectos referidos a la capacitación del personal. Esto compensa los bajos puntajes de lo vinculado al diseño de los puestos y perfiles, y al seguimiento del desempeño.

Subíndice Eficacia incentivadora. El resultado obtenido refleja la baja puntuación en lo relacionado con la gestión del rendimiento, que si bien es un sistema previsto en la normativa y que se aplica en la práctica, presenta desvíos en su implementación. Destacan en este subíndice la política de incentivos no monetarios que estimulan las mejoras organizativas y la formación.

Subíndice Flexibilidad. Influye negativamente la debilidad de las acciones vinculadas al desarrollo de carrera y de organización del trabajo, aunque de este último aspecto está previsto su rediseño a efectos de otorgarle mayor flexibilidad y sustentarlo en base a criterios de gestión. Destaca

la innovación realizada en el nuevo marco legal que permitiría la desvinculación por “razones de buen servicio” (si bien este tema puede llegar a ser polémico) y las acciones de reforma del PRAP basadas en criterios organizacionales y la incorporación de la figura del “reten social”.

Capacidad Integradora

La mayoría de los puntos críticos relacionados a clima, gestión de la compensación y relaciones laborales obtienen un puntaje de 2, dado que si bien existen mecanismos en funcionamiento, se percibe alta desmotivación y falta de comunicación al interior de la organización y las relaciones laborales no logran desarrollar mecanismos estables de negociación. Presentan alto puntaje los criterios de evaluación de desempeño, que son adecuados pese a los problemas de implementación, y las acciones realizadas por la DAFP y las unidades en términos de inducción y reinducción.

III. CONCLUSIONES

Análisis áreas causales

Entre las principales áreas causales pueden señalarse: 1) la inestabilidad de los marcos jurídicos del Servicio Civil vis a vis una excesiva profusión de normas; 2) la persistencia de una cultura burocrática con alta desmotivación en relación a la gestión; 3) fuerte tradición clientelística a efectos del acceso al empleo público y 4) la ausencia de una cultura ligada a los resultados y a la planificación estratégica.

Factores del contexto interno y externo

La constante crisis interna signada por la violencia a la par de un crecimiento desmedido del estado en la última década, son factores centrales del contexto interno que facilitan las disfuncionalidades del servicio civil en Colombia.

Conclusiones principales del diagnóstico

El Servicio Civil en Colombia se encuentra actualmente en un momento de transición caracterizado por la puesta en marcha de una serie de reformas tendientes a su mejora, a partir de la aprobación de la Ley 909/04, del Empleo Público Carrera Administrativa y Gerencia Pública y las acciones iniciadas en el 2002 a través del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP). Estas mejoras están orientadas a revertir el contexto inestable desde el punto de vista legal dado por el vacío normativo que atravesaron los temas de la carrera desde 1999, debido a los fallos de la Corte²¹ contra la validez de la Comisión Nacional del Servicio Civil, que puso en jaque la aplicación de la Ley 443 de 1998.

Este contexto implicó que durante cinco años la gestión del personal se basó en inscripciones extraordinarias y nombramientos provisionales, debilitándose el principio de mérito para el ingreso y el progreso en la carrera administrativa, y afectando la performance de los subsistemas de gestión del empleo y gestión del desarrollo.

La gestión del rendimiento está formalmente desarrollada, aunque tiene poca utilización práctica por la excesiva benevolencia en su aplicación. La gestión de las compensaciones está regulada, y caracterizada por una serie de adicionales salariales que han generado una inmensa dispersión en el sistema. Las relaciones laborales se reconocen, pero no han madurado todavía en mecanismos eficientes de negociación colectiva. Se destaca la gestión de la formación, que se orienta en base a una planificación global y se caracteriza por acciones permanentes por parte de las instituciones a cargo de la política de capacitación.

La nueva ley plantea cambios centrales en el sistema incluyendo una nueva Comisión establecida en base a concurso público, la incorporación de un modelo de gerencia pública, acuerdos

de gestión para los niveles gerenciales, e introduce la figura de los empleos temporales, para regularizar la situación de las contrataciones. La acción permanente y coordinada que ha caracterizado a los organismos de administración del sistema, plantea una perspectiva favorable en términos de posibilidades de implementación de estas medidas.

IV. RECOMENDACIONES

1. Fortalecer la nueva institucionalidad.
2. Generar consensos internos entre actores políticos y sindicales relativos a la implementación del nuevo marco legal.
3. Diseñar mecanismos que permitan el control social en lo relativo al cumplimiento del mérito y transparencia que plantea el actual marco legal.
4. Redefinir el esquema de los procesos de organización del trabajo y su asociación con el subsistema de gestión de la compensación.
5. Instalar el sistema de Gestión Pública bajo los criterios que plantea la actual norma.
6. Redefinir los sistemas de evaluación de desempeño hacia objetivos institucionales y grupales.
7. Establecer un sistema de información referente al servicio civil, que permita mejorar los procesos de planificación.
8. Mantener y promover mecanismos de coordinación entre áreas, en especial DAFP, DNP y Hacienda.
9. Fortalecer la gestión de las Unidades descentralizadas de recursos humanos.

²¹ Los fallos de la corte también pueden observarse en otros temas tales como el de seguridad social; remuneraciones y política de bienestar social entre otros.

V. TABLA DE SÍNTESIS

Categorías	Factores	Comentarios del Evaluador
Antecedentes		Inicio de un profundo proceso de reforma a partir del 2002, con facultades extraordinarias otorgadas al presidente. Este proceso de reforma ya ha logrado un número significativo de cambios.
Análisis del Contexto Institucional	Análisis del marco legal	Desde 1999 a la actualidad el marco legal del servicio civil, en especial lo vinculado al ingreso y promoción ha estado en una situación de congelamiento por fallos relativos a la ley n° 443 de 1999. Finalmente, luego de cinco años se aprobó el nuevo marco legal dado actualmente por la ley N° 909/04.
Análisis Funcional del Servicio Civil	Análisis organizativo de la función recursos humanos	Fuerte desarrollo y compromiso de las agencias centrales dafp y esap. Desarrollo limitado de las áreas descentralizadas. Creación por ley n° 909/04 de la cnsc con el objetivo de custodiar el sistema de mérito a implementar.
	Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado	Gasto en personal representa el 10% del PBI. Compresión salarial razonable (16.6) sin considerar los adicionales. Sueldo promedio del sector público superior a sueldo promedio sector privado.
Análisis por Subsistemas	Planificación	Subsistema en proceso de reestructuración dado por la reforma iniciada en el 2002 que eliminó superposiciones de áreas y realizó ajustes en términos de cantidad de empleados. Problemas de información en vías de solución a través de mejora del sistema suip. Inclusión de "planes" relativos a personal dados por el nuevo marco legal.
	Organización del trabajo	El sistema de nomenclatura y clasificación de cargos es disperso y complejo, lo cual presta a confusión e inequidades. Los requisitos y la definición de perfiles de cargos tienden a particularizar cada puesto de trabajo. Existe la intención de rediseñarlo.
	Gestión del empleo	A pesar de su carácter universal, los concursos y las pruebas de selección tienen alcance limitado. Existe una alta tendencia a nombrar en los cargos a las personas que los ocupan en calidad de encargados. Laguna legal de cinco años dada las sentencias de la corte a la ley N° 443/98. Aprobación de nuevo marco legal que prioriza el mérito. Estructuración de un sistema de gerencia pública tendiente a hacer meritocrático el acceso a los cargos de libre remoción y confianza.
	Gestión del rendimiento	La evaluación del desempeño se aplica, pero tiene poca utilización práctica y casi ninguna a la hora de separar a un empleado de su cargo. La mayoría de los empleados evaluados son calificados como buenos o excelentes.
	Gestión de la Compensación	El sistema de compensación se ve afectado por la inclusión de diferentes tipos de remuneración adicionales a la básica, que crean una inmensa dispersión.
	Gestión del Desarrollo	Debilidad en relación al diseño de carreras y ascensos congelados por vacío legal de la normativa hasta el momento. Institucionalidad en las políticas de formación dada por la ESAP. Diseño de política de formación a nivel general.
	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	El clima laboral general en el sector público es bueno, aunque existen roces en los sectores que tienen una presencia más fuerte de las organizaciones sindicales, como los maestros y los trabajadores petroleros. Existen quejas de motivación, debido a la falta de comunicación por parte de los jefes. Las relaciones laborales no han desarrollado mecanismos adecuados de negociación.
Índices del Sistema de Servicio Civil		El promedio de los índices se sitúa levemente por debajo del 50%. El valor más bajo se presenta para capacidad integradora y eficiencia que con un 42% respectivamente, y los valores más altos para mérito con un 52% y consistencia estructural con un 48%.

ANEXOS

ANEXO I. Valoración de los puntos críticos

(Ver anexo final)

ANEXO II. Ficha técnica del informe

- **Fecha de finalización del informe**

Fecha del diagnóstico: Diciembre de 2002

Fecha de la revisión: Septiembre de 2004

- **Consultores**

Mercedes Iacoviello, Laura Zuvanic

Asistentes: Yanina Azzolina, María Jesús Zuvanic

- **Fuentes de obtención de la información**

Documentos

CEPAL (2004) “Panorama social de América Latina 2002–2003”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial

Chacón Castaño, Piedad Cecilia y otros (2004) “La calidad de vida laboral para una cultura de lo público: instrumentos para su gestión”. Departamento Administrativo de la Función Pública. Abril.

Comando Nacional Estatal (2004) “Los empleos públicos como instrumento de la reelección”. Comisión de relatoría comando nacional estatal. 1 de Julio. Bogotá .

DAFP (2004) “Manual de Inducción y Reinducción”. Departamento Administrativo de la Función Pública. Bogotá.

DAFP (2004a) “Comunicado relativo a desempeño femenino en cargos públicos”. 18 de mayo.

DAFP (2004b) “Sobre información de empleados y trabajadores al servicio del estado”. Circular, Julio 13.

DAFP (2003) “Formación y Capacitación del Servidor Público. Guías para su Formulación. Guía para implementar los programas de Inducción Y Reinducción”. Departamento Administrativo de la Función Pública. Bogotá. Septiembre.

DAFP (2003a) “Plan Nacional de Formación y Capacitación. Actualización”. Septiembre.

DAFP (2003b) “Situación actual del servicio civil en Colombia”. Departamento Administrativo de la Función Pública.

DAFP (2003c) “Nuevo Enfoque de Control Interno en el marco del Programa de Renovación de la Administración Pública”. IX Encuentro Nacional y IV Internacional de Control Interno, 6, 7 y 8 de octubre.

DAFP (2003d) “Informe de la gestión adelantada durante el período julio de 2002 – junio de 2003”. Departamento Administrativo de la Función Pública. Presentado al Congreso.

DNP (2004) “Programa de renovación de la administración pública. Informe de avance”. Departamento Nacional de Planeación. 16 de Julio.

DNP (2003) “Metodología del programa de renovación de la administración pública. Reformas verticales y transversales”. Departamento Nacional de Planeación. 8 de Mayo.

Echeverri Piedrahita, Guido (2003) “Peculiaridades de las reformas del Estado en Colombia”. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Octubre.

ESAP (2003) “Carta Administrativa” – Revista Institucional del Sector Función Pública N° 1. Departamento Administrativo de la Función Pública. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá. Agosto – Septiembre.

ESAP (2003a) “Carta Administrativa” – Revista Institucional del Sector Función Pública N° 1. Departamento Administrativo de la Función Pública. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá. Octubre – Diciembre.

- Galves, Rodrigo Naranjo (2003) “Ajuste estructural y reducción del gasto público 1998–2002: qué ha pasado y cuáles son las perspectivas”. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28–31 Octubre.
- Jaramillo, Rosa (1988) “Caracterización del Empleado Oficial que Labora en Bogotá”. Departamento Administrativo del Servicio Civil.
- OIT (2004) “Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo 2004”. Organización Internacional del Trabajo.
- Pimenta, Carlos (2003) “El programa colombiano de modernización de la Administración pública nacional”. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28–31 Octubre.

Normativa

- Acuerdo N° 14 del 12-03-96. Se adoptan los instrumentos de evaluación del desempeño laboral.
- Acuerdo N° 15 del 18-03-96. Se reglamenta la valoración de méritos establecidos por el Artículo 7 de la Ley No. 190 y el Artículo 24 del Decreto Reglamentario No. 2329 de 1995.
- Decreto N° 188 del 26 de enero del 2004. Que consolida la actual estructura de la DAFP.
- Decreto N° 219 del 27 de enero de 2004. Reestructura la ESAP.
- Decreto N° 1145 del 14-04-2004. Dicta disposiciones relacionadas con el desarrollo del Sistema General de Información Administrativa del Sector Público.
- Decreto N° 921 del 23-05-2000. Reglamenta la organización del Banco de Éxitos de la Administración Pública y el otorgamiento del Premio Nacional de Alta Gerencia.
- Decreto N° 861 del 11 de mayo del 2000. Por el cual se establecen las funciones y requisitos generales para los diferentes empleos públicos de las entidades del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones.
- Decretos N° 40 al 75 del 10-01-98. Se fijan las escalas de asignaciones básicas, regímenes salariales y prestacionales de los empleados públicos
- Decreto N° 2013 del 14-08-97. Se crea el Comité Interinstitucional de Adaptación Laboral del Sector Público.
- Decreto N° 457 del 25-02-97. Se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos públicos de la rama ejecutiva del orden nacional y se dictan otras disposiciones.
- Decreto N° 10 del 05-01-96. Se fijan las escalas de asignación básica de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Entes Universitarios Autónomos, Corporaciones Autónomas Regionales.
- Decreto N° 1950 del 24-09-73. Por el cual se reglamentan los decretos – leyes 2400 y 3074 de 1968 y otras normas sobre administración del personal civil.
- Directiva Presidencial N° 13 del 15-10-2002. Racionalización de las plantas de personal como acción inmediata del Programa de Renovación de la Administración Pública : hacia un Estado comunitario.
- Ley N° 909 del 23 de septiembre de 2004. Ley de Empleo Público, la Carrera Administrativa, la Gerencia Pública.
- Ley N° 872 del 30-12-2003. Crea el sistema de gestión de la calidad en la rama ejecutiva del poder público y en otras entidades prestadoras de servicios.
- Ley N° 823 de julio de 2003. Por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres Estado, a nivel nacional y territorial.
- Ley N° 819 del 09-07-2003. Establece normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y dicta otras disposiciones.
- Ley N° 790 del 27-12-2002. Se expiden disposiciones para adelantar el Programa de Renovación de la Administración Pública y se

otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República; legislación complementaria.

Ley N° 734. 2002. Código Disciplinario Único.

Ley N° 443 del 11-06-98. Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones; legislación complementaria.

Ley N° 4. 1992. Sobre remuneración.

Ley N° 27. 1992. Resolución N° 009 del 05-01-96. Se adoptan los Formatos Únicos de Hoja de Vida para personas naturales, el Formulario Único de Declaración Jurada, de Bienes y Rentas y Actividad Económica Privada

Sitios web consultados

Departamento Administrativo de la Función Pública	www.dafp.gov.co
Instituto de Seguros Sociales	http://www.iss.gov.co/General/entidadescontrol.htm
Escuela Superior de Administración Pública	http://www.esap.edu.co/
Jurisprudencia y sentencias	http://www.libardo.50megs.com
Senado	http://www.senado.gov.co/
Transparencia Colombia	http://www.transparencia.gov.co/guias/ley489.asp
Procuraduría Colombia	http://www.procuraduria.gov.co/sancionados/indexsc.html
Normas y Leyes	http://www.laleycolombiana.com/
Presidencia	http://www.presidencia.gov.co/deptos/dfp.htm
Cámara de Representantes	http://www.camararep.gov.co
Departamento Nacional de Planeación	http://www.dnp.gov.co/
Portal del Estado Colombiano	http://www.gobiernoenlinea.gov.co/

Abreviaturas

AFPs	Administradoras de Fondos de Pensiones
APN	Administración Pública Nacional
CEPAL	Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe
CNSC	Comisión Nacional del Servicio Civil
CP	Comisión de Personal
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
FECODE	Federación Colombiana de Educadores
FENALTRASE	Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ISS	Instituto de Seguros Sociales
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PIB	Producto Bruto Interno
PPS	Plan de Protección Social
PRAP	Programa de Renovación de la Administración Pública
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SUIP	Sistema Único de Información de Personal

Síntesis del diagnóstico Caso Costa Rica¹

I. RESUMEN EJECUTIVO

Principales conclusiones

Las prácticas de gestión de los recursos humanos de Costa Rica se reflejan en índices que la ubican en un nivel medio. El sistema está fragmentado por la existencia de regímenes diferenciados. Las organizaciones con régimen propio introducen variaciones importantes, dando lugar a la influencia política.

En relación a los subsistemas los que presentan mayor debilidad son el de gestión del rendimiento y el de planificación, ambos presentan características inerciales que le restan orientación estratégica. El subsistema de empleo presenta el puntaje más alto ya que una porción significativa de los puestos se administra en base a principios de mérito más allá de que puedan existir algunos desvíos en ese aspecto. También existen elementos de flexibilidad como criterios de selección modificables, la realización de concursos internos o externos, la posibilidad de cancelar plazas por razones organizativas y de reestructuración, y la de establecer regímenes diferenciados en cada organización.

Contexto institucional

Costa Rica es un país ampliamente reconocido por sus prácticas democráticas, altos niveles de

inversión social y extensa clase media. Su desempeño en relación a la región centroamericana es notable. Los sectores turismo y ambiental han observado un importante dinamismo en los últimos años como resultado de las acciones dirigidas a la valoración de los servicios ambientales, tales como la adecuación del marco normativo e institucional. El progreso en las reformas estructurales se ha hecho más lento, siendo necesarias acciones para mejorar la situación del sistema financiero y prevenir una seria carga sobre las finanzas públicas como resultado de una reforma incompleta de los sistemas de pensiones.

Con el gobierno del Presidente Calderón (1990–1994), por primera vez se crea en Costa Rica un Ministerio de la Reforma del Estado. Se inician los programas de ajuste estructural (PAES) y se intensifican las medidas para reducir el déficit fiscal, nuevamente reduciendo el gasto y el empleo público. Se establecen los programas de movilidad voluntaria y transitoriamente se logra reducir la nómina estatal en aproximadamente diez mil puestos.

Esta administración preparó y presentó ante la Asamblea Legislativa un proyecto de Ley de Empleo Público, el cual fue elaborado mediante

¹ Autores: Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic.

Este trabajo se basa en la revisión y actualización del diagnóstico realizado por IDC (2003).

la participación activa de sectores políticos, técnicos, sindicales, patronales, empresariales y de la sociedad civil. Este proyecto buscaba una mayor universalidad en el enjambre de sistemas. Sobre todo, pretendía sentar las bases legales para la aplicación de técnicas modernas de remuneración, basadas en productividad, evaluaciones y rendimiento, y de esta manera, lograr una profesionalización efectiva. A pesar del esfuerzo realizado y del consenso logrado, este proyecto no tuvo acogida para su estudio por parte de la Asamblea Legislativa.

En el período siguiente, bajo el gobierno de Figueres (1994–1998) continuaron los PAES, y el Ministerio de Reforma del Estado se llamó Ministerio de Transformación del Estado. Se continuaron los programas de movilidad voluntaria y aparecen por primera vez los programas de movilidad forzosa, implementados con base en estudios técnicos de reestructuración de entidades públicas, los cuales con fundamento en el artículo 192 de la Constitución, permitieron la eliminación temporal de otros diez mil puestos aproximadamente.

Marco Normativo

La estructura legal del sector público de Costa Rica está definida en varios documentos clave. El principal marco es la Constitución de la República de 1949, que establece que corresponde al Organismo Ejecutivo dirigir y coordinar las tareas de gobierno y de la Administración Pública central en conjunto así como con la Administración pública descentralizada.

El 30 de mayo de 1953 se promulgó La Ley 1.581 estableciendo el Estatuto de Servicio Civil (ESC) y su Reglamento, que regulan las condiciones y términos de la relación de servicio entre el Poder Ejecutivo Central (ministerios) y sus funcionarios, junto con la Ley General de Salarios de la Administración Pública de 1957. Los organismos descentralizados son denominados constitucionalmente “instituciones autónomas” y no aplica a éstas el ESC. También quedaron fuera de su ámbito: el Poder Judicial, la Asam-

blea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República y el Régimen Municipal. Se agregan a esta lista las instituciones creadas después de 1953 como la Defensoría de los Habitantes.

Aún cuando se dictó únicamente para una parte del poder ejecutivo, el ESC sienta las bases jurídicas del sistema administrativo costarricense al establecer, entre otras: el concurso público por oposición, la igualdad en el acceso a los cargos públicos, la eficiencia, el nombramiento basado en la idoneidad comprobada, el mérito, la carrera administrativa, la estabilidad, clasificación y valoración de puestos, capacitación de los funcionarios, neutralidad, objetividad y probidad en el ejercicio de la función pública. La Ley General de la Administración Pública N° 6.227 regula la actividad del Estado, estableciendo deberes, funciones y responsabilidades de los funcionarios públicos.

El sector descentralizado, que está fuera del régimen de servicio civil, tiene una tipología de cargos similar a los del gobierno central, los trabajadores fijos gozan de permanencia mediante contrato de trabajo indefinido, cuentan con estatutos internos de trabajo y con convenciones colectivas. Los salarios y prestaciones que ofrecen la mayoría de estas instituciones son superiores a los del Gobierno Central, tienen mayor flexibilidad en la incorporación de personal y han sido más permeables a la politización de las decisiones en materia de aprovisionamiento.

En ese sentido, el sistema es fragmentado por la existencia de regímenes diferenciados. El Estatuto de Servicio Civil se aplica para la gestión del 56% de los empleos, estando el 44% restante bajo normas particulares de las entidades descentralizadas, autónomas, empresas públicas, los organismos Legislativo y Judicial y municipalidades.

Existe la figura de la “Autoridad Presupuestaria”, constituida por los Ministros de la Presidencia, de Hacienda y de Planificación, contando entre sus atribuciones, las relativas a dictar las políticas en materia de empleo, de remuneraciones y beneficios de los empleados públicos inclu-

yendo a las instituciones autónomas (con algunas excepciones).

Cambios desde la fecha del diagnóstico

Los cambios actuales se orientaron centralmente, no ya al marco legal del servicio civil, sino a cambios de carácter técnico destinados a mejorar la gestión de los recursos humanos (Entrevista Director DGSC, 2004). Las acciones desarrolladas han sido encauzadas por la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2002–2006. Los aspectos centrales se han relacionado con el seguimiento de proyectos estratégicos iniciados desde el año 2002, entre los cuales figura el rediseño organizacional de la DGSC, la automatización de los modelos de gestión del factor humano y el sistema para la certificación y acreditación de competencias laborales (DGSC, 2004a). En el transcurso de 2004 se está trabajando en la implementación del Sistema de Medición de Resultados y Rendición de Cuentas (SIMERC), en las instituciones del servicio civil, la adaptación e implementación del Sistema de Recursos Humanos y Planillas (INTEGRA) en coordinación con Hacienda y la implantación a nivel local de tres nuevos modelos de gestión vinculados a la Clasificación y Valoración de Puestos, Reclutamiento y Selección, y Desarrollo del Factor Humano.

En relación a este último aspecto, cabe destacar que con la implantación de estos nuevos modelos los usuarios contarán con procesos de contratación desconcentrados y automatizados que permitirá el desarrollo de una gestión más ágil, eficaz y eficiente de las instituciones públicas y el desarrollo adecuado del factor humano. Durante el año 2004 se espera concluir con la automatización de los módulos que harán posible la desconcentración de los tres modelos aludidos y su integración en un solo sistema que se pretende implantar inicialmente mediante plan piloto en un conjunto pequeño de instituciones pertenecientes al Régimen de Servicio Civil, incluida la DGSC (Entrevista a Director, 2004).

Además, se ha elaborado una Propuesta General de Procedimientos Disciplinarios; un proyecto relativo a la Celeridad en el Proceso de Despido, que se orienta a su simplificación y el Sistema para la Certificación y Acreditación de Competencias Laborales, dirigido a dotar a los usuarios del Sistema de Recursos Humanos de conceptos e instrumentos para la gestión de personas y para que ayuden a formular planes de desarrollo y formación de los funcionarios. Este último proyecto implicaría contar con parámetros comunes de desempeño, de donde se alimentarían las instituciones formadoras para orientar su currícula; favorecería la movilidad horizontal en el Sector Público y la empleabilidad de los trabajadores (pueden moverse en los Sectores Público y Privado). Por último, en relación al proyecto de Ley de Empleo Público el mismo sigue estancado y no se ha llegado a analizar (Entrevista Director, 2004).

Análisis de los Subsistemas² Planificación de Recursos Humanos

Existencia e integridad (1)

Este subsistema se presenta como el más débil dentro de todos los evaluados, dada la escasa integración con los otros subsistemas y la incipiente orientación hacia prácticas de planificación. Sin embargo, cabe destacar que este aspecto es ámbito de trabajo actual y que se están realizando acciones en el marco del Sistema Nacional de Evaluación (SINE), que promueve un enfoque de evaluación por resultados vinculando los Planes Anuales Operativos, el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto (MIDEPLAN, 2004); se suma a esto la implementación progresiva del SIMERC que permite evaluar el desempeño individual y grupal y medir y controlar los resultados, mediante un instrumento denominado

² El análisis de los subsistemas sigue los 93 puntos críticos establecidos en la metodología, los cuales se listan con su correspondiente valoración en el Anexo 1. Para cada apartado se indican entre paréntesis los puntos críticos asociados.

“Acuerdo de Éxito”. Este sistema integra las actividades de planificación estratégica y operativa institucional, los resultados y su medición, los sistemas de gestión de recursos y la evaluación del desempeño grupal e individual (DGSC, 2004a).

Coherencia estratégica (2–3)

El uso de la planificación no es común en todos los ámbitos organizacionales, considerándose la mayoría de las veces como un requisito formal a cumplir y las prioridades y las orientaciones estratégicas de las organizaciones no se encuentran frecuentemente presentes en las planificaciones de personal. Lo más habitual es que los servicios de aprovisionamiento se den por demanda de las unidades. Las posibilidades de traslados y movilidad de personal de las plantas son limitadas.

Información de base (4)

Los sistemas de información sobre personal permiten conocer con detalle la dimensión cuantitativa de la plantilla y sus características cualitativas generales pero no son integrados, operando más bien como registros que como base para la gestión. Actualmente se está trabajando en el diseño de tres módulos relativos a selección, clasificación de puestos y desarrollo que funcionarían en forma integrada, aunque el proyecto está en una etapa embrionaria (Entrevista Director, 2004).

Eficacia (5–9)

Se registra por una tendencia a aumentar el tamaño de la dotación de empleados públicos del gobierno general en relación a la población total, pasando de un 3.9% en 1998 a un 4.1% en el año 2002. Por otra parte, el número de empleados públicos como porcentaje de la población total disminuyó en el sector educación y en las empresas públicas, aumentó en el sector salud y ha permanecido estable para el sector de seguridad pública. Los empleados pertenecientes al sector educación y salud representan el 64% del empleo bajo el régimen de servicio civil. La mayoría de los gerentes percibe que existen déficits de personal para ciertas áreas y excedentes

en otras resultante de la falta de instrumentos para la definición de cargas de trabajo. Existe, sin embargo, flexibilidad para el retiro por reorganización, lo que permite la adecuación de las plantillas. Hay limitaciones para los traslados de personal de educación y salud, quienes representan una gran porción del empleo público.

La relación nómina salarial/gasto público del Gobierno Central fue de 35% en el 2002, mostrando un comportamiento decreciente a partir de 1998 cuando representaba el 42%. En cuanto a la composición de las plantillas, está en desarrollo el registro y sistematización de los requisitos de calificación de las plazas y actualmente no se puede contar confiablemente con datos, sin embargo es noción común que se observan niveles altos de cualificación y aún sobrecualificación, más en la práctica que en los requisitos de las posiciones. Esto es producto principalmente de la capacitación y formación durante el trabajo, de los incentivos a estas actividades y del interés de mantener las posiciones dentro del sector público, una vez que se ha accedido a ellas.

Administración (10–11)

Los aspectos centrales de la planificación en su capítulo presupuestario son establecidos por la Autoridad Presupuestaria que anualmente a través de decretos establece las directrices y regulaciones generales de política salarial, empleo y clasificación de puestos y los procedimientos para la aplicación de las mismas³. Los directivos de línea tienen bajo nivel de participación en estos aspectos y la DGSC ha iniciado un rol más activo a partir de la implementación del SIMERC, en conjunto con el Ministerio de Hacienda.

Organización del Trabajo

Existencia e Integridad (12)

El subsistema presenta procesos estandarizados de elaboración de perfiles, descripción y clasifi-

³ Ver por ejemplo lo relativo al 2005, que ha sido emitido a través de los Decretos Ejecutivos N° 31709-H y del 31708-H del 16 de marzo de 2004.

cación tradicional de puestos, sin adaptación a cambios por variaciones. El mismo está establecido por el ESC, cap. III y por el Decreto Ejecutivo 25.592-MP (1996), que prevé el uso del Manual General de Clasificación de Clases, elaborado y actualizado por la DGSC y los Manuales Institucionales de Clasificación de Puestos. Actualmente se está trabajando en un Sistema para la Certificación y Acreditación de Competencias laborales, que favorecería la movilidad horizontal y la empleabilidad de los trabajadores en contextos de globalización económica.

Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos (13–17)

El diseño de los puestos es una actividad técnica basada en criterios de gestión y servicio más que en aspectos meramente formales, aunque hay puestos cuyos requisitos se determinan por disposiciones de protección de ciertas profesiones.

El sistema está estructurado en clases de empleos similares en deberes, responsabilidades y autoridad, de manera que pueda usarse el mismo título descriptivo para designar cada empleo comprendido en la clase. Se exige a los puestos de cada clase los mismos requisitos de educación, experiencia, capacidad, conocimientos, eficiencia, habilidad, el mismo tipo de exámenes o pruebas de aptitud, y la asignación equitativa de remuneraciones bajo condiciones de trabajo similares. Las clases de empleos se agrupan en grados, determinados por las diferencias en importancia, dificultad, responsabilidad y valor del trabajo (ESC, Ley N° 1581).

Calidad en la definición de perfiles (18–21)

El diseño de puestos y perfiles es realizado técnicamente a partir del análisis de puestos basado en la investigación y descripción de lo que hacen las personas que ocupan un puesto (no de lo que producen, para que y como lo producen). Actualmente la DGSC está desarrollando nuevos instrumentos tendientes a integrar el enfoque por competencias, aunque éste es un proceso en etapa embrionaria. La precisión de funciones,

responsabilidades, facultades y perfiles es una de las áreas de mejora pendientes en este subsistema, aunque la situación actual tiene la ventaja de carecer de la sobreprecisión que es fuente de inflexibilidad en otros países. En la mayoría de los casos existe coherencia entre las tareas del puesto y los perfiles.

Administración (22–23)

La DGSC mantiene actualizado el manual descriptivo de puestos y se encarga del diseño de puestos y perfiles. Los directivos y funcionarios de línea no participan de su formulación. La clasificación y jerarquización de los puestos ha comenzado a ser adaptado a las características de cada organización a través del desarrollo de manuales institucionales.

Gestión del empleo

Igualdad y mérito en el acceso (24–27)

El mérito es un principio relativa y parcialmente aplicado en el sistema de servicio civil de Costa Rica, particularmente en el ámbito del Gobierno Central, encontrándose frecuentes desviaciones atribuibles a la selección del método de concursos internos y a las prácticas de las empresas públicas y entes descentralizados, donde la flexibilidad en materia de selección es mucho más amplia, y los puestos más atractivos por salarios más competitivos.

El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos, aunque por las decisiones de mantener los concursos en el ámbito interno de las organizaciones se limita el acceso a ciudadanos a oportunidades de empleo que se cierran por decisión de funcionarios públicos. Se destaca que aproximadamente la mitad de las plazas del gobierno central se cubren mediante procesos en los cuales se garantiza razonablemente la aplicación de los criterios de ingreso por mérito y profesionalidad, para evitar prácticas de arbitrariedad y politización, aunque se limita con la preferencia por concursos internos versus externos.

El Estatuto y su reglamento especifican los requisitos centrales a efectos de la postulación a un cargo público, en sus artículos 20 y 9 respectivamente. El sistema permite a todos los candidatos que cumplen requisitos participar en los procesos de selección. La mayoría de las posiciones son abiertas a concursos internos o externos, existiendo un número razonable de puestos en los que se designa a personal de confianza o por decisión del nivel político.

Calidad del reclutamiento y de la selección (28–32)

Los mecanismos utilizados para la cobertura de vacantes son efectivos para producir candidatos en casi la totalidad de los puestos, aunque existen tipos de puestos para los cuales las remuneraciones y condiciones de trabajo no son atractivas, tal es el caso de las posiciones relacionadas con sistemas informáticos. Aún cuando existen problemas puntuales relacionados con la actualidad de las herramientas utilizadas para el reclutamiento y selección de personal así como en materia de sistematización de la información, el reclutamiento es generalmente abierto, profesional, y relativamente independiente, tanto a nivel regulatorio como en la práctica. En la fase de selección de personal se obtiene un registro de elegibles bajo un orden estrictamente numérico cuya calificación mínima es del 70%.

La evaluación se basa tanto en los criterios predefinidos (aquellas condiciones que se consideran necesarias para el adecuado desempeño del puesto) como en las características de oferta y demanda que se visualicen durante el proceso de reclutamiento. Esta información permite definir las áreas a evaluar, las ponderaciones a aplicar y las fases del proceso. La elección de las pruebas a aplicar se basa en las áreas que se han definido como prioritarias para el adecuado desempeño del puesto, así como en las ponderaciones que se le asigne a cada predictor. La mayoría de las pruebas utilizadas son de aplicación individual, con un formato escrito de preguntas con opciones múltiples. Con

respecto a las materias que se evalúan corresponde más bien a las áreas de desempeño del puesto.

Se da mayor énfasis a las pruebas psicométricas que a las pruebas de conocimientos específicos. Para los puestos profesionales, se considera prueba de conocimiento el título universitario.

Los participantes o candidatos que reúnen los requisitos, concursan y aprueban las evaluaciones, alcanzan un lugar en la terna o nómina enviada al Ministerio correspondiente. La selección final le corresponde oficialmente al Ministro y en la práctica, a quien éste determine. No existe ninguna regulación para este paso. La selección se basa en la existencia de perfiles que identifican los requisitos y características de los ocupantes de los puestos, razonablemente preparados, aunque no se aplica el concepto de “competencias” para su elaboración y análisis.

Los instrumentos utilizados para la selección de puestos requieren ser mejorados y modernizados, pero los existentes se aplican sistemáticamente y son razonablemente efectivos para identificar las aptitudes definidas en los perfiles. En las organizaciones con regímenes propios de gestión de RH la aplicación de estos mecanismos se ve restringida por prácticas como la apertura a que los empleados “interinos” que ingresan sin concurso puedan participar en concursos internos, legitimando el ingreso sin aplicación del mérito y capacidad técnicamente comprobada. Existen normas generales, pero no mecanismos específicos para garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación.

Uno de los principales factores determinantes para que el sistema costarricense tienda a que las decisiones de incorporación se adopten con base en el mérito es que el órgano de selección (DGSC) —a pesar de las limitaciones presupuestarias y la poca atención y respaldo del más alto nivel político— fue diseñado, normado y en la práctica funciona con un margen relativamente amplio de independencia en el ejercicio de sus funciones, atípico para la región latinoamericana.

Calidad de la recepción (33–34)

El proceso de inducción es realizado regularmente por la DGSC. Y existe un período de prueba de tres meses.

Movilidad (35)

De acuerdo al marco legal, los traslados y reubicaciones podrán ser acordados unilateralmente por la administración, siempre que no cause grave perjuicio al funcionario, siendo potestad del jefe reubicarlo donde más se necesite, según su perfil. Esta disposición no es aplicable a docentes y enfermeras quienes por disposiciones legales concursan para un centro educativo u hospital determinado, no pudiendo ser trasladados sino por causas legales previstas. Este aspecto es significativo ya que docentes y empleados de la salud representan 55% del total de empleados del gobierno general. Las instituciones que lo deseen, pueden trabajar con los criterios de polivalencia y movilidad, los manuales o disposiciones no lo prohíben, más bien lo promueven y esta movilidad de personal entre puestos se practica en algunas instituciones.

Ausentismo (36)

No se registran problemas de ausentismo.

Disciplina (37)

Un aspecto en el que se registran deficiencias es la aplicación de sanciones y procedimientos disciplinarios. Los entrevistados coincidieron en que la aplicación de procedimientos disciplinarios no es general y se presenta como excepción. Esta situación desincentiva a los buenos empleados y se convierte en un incentivo perverso del sistema ya que no hay castigo por conductas fuera de la norma. Sin embargo, la normativa permite (y se aplica) el despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento. No es posible saber si la sanción es efectiva, pero en los procesos iniciados, éstos fueron resueltos en un razonable porcentaje a favor del empleador. El sistema prevé la rescisión del empleo por razones económicas, administrativas y de bajo rendimiento.

Desvinculación (38–41)

El Régimen de Despido, se encuentra regulado en el ESC y los trabajadores pueden ser despedidos por cometer faltas graves, por malas calificaciones o por reorganizaciones. Para los funcionarios de otras instituciones no integradas al SC rigen normas similares. Las organizaciones que tienen convenciones colectivas procesan generalmente sus despidos por medio de juntas de relaciones laborales. Es un derecho del funcionario el debido proceso en caso de despido, ya sea por causal de destitución o reorganización para un mejor servicio público. En el caso de los Auditores Internos de las instituciones autónomas, la Ley Orgánica de la Contraloría General de República les otorga la garantía de no poder ser destituidos sin el previo criterio de este ente. Entre 1996 y el año 2000, el Tribunal de Servicio Civil ha gestionado en promedio 300 casos de destitución individual por año, y en su gran mayoría, han sido resueltos con autorización de despido.

Gestión del Rendimiento***Planificación y seguimiento del rendimiento (42–45)***

Al igual que planificación, este subsistema presenta debilidades. La evaluación del rendimiento es de larga tradición y se aplica con regularidad, sin embargo el sistema dista de estar diseñado con base en criterios establecidos previamente y a metas y estándares vinculados a la producción y la estrategia institucional. La evaluación se toma en consideración para ascensos y promociones pero la mayoría de los incrementos salariales y adicionales remunerativos no se establecen en función directa de dichas evaluaciones, existiendo un divorcio entre los resultados institucionales, grupales y personales, y la compensación.

Evaluación (46–48)

Las pautas de evaluación del desempeño están establecidas a través del Reglamento del Estatuto y existen procedimientos, formularios y un

manual relativo al tema. El sistema actual responde a un modelo donde, de común acuerdo, jefe y subalterno deben poner por escrito sus expectativas anuales. Al final del período debe realizarse una entrevista donde el jefe inmediato presenta sus apreciaciones y el subalterno acepta o no. En caso de desacuerdo, cabe apelación ante el jefe superior y agotada la vía administrativa, ante el Tribunal de Servicio Civil (TSC). El procedimiento se aplica en períodos diferentes: Evaluación Intermedia y Evaluación Final y el resultado de ambas es la Evaluación Anual. Para su aplicación, los trabajadores se distribuyen en cuatro grupos laborales: ejecutivos, profesionales, administrativos y personal de oficina; el jefe inmediato define a qué grupo corresponde cada funcionario, de acuerdo con sus funciones. La normativa relacionada con la evaluación, le otorga a las instituciones cubiertas por el Estatuto, la posibilidad de establecer su propio sistema de evaluación, con la asesoría y aprobación de la DGSCI.

Los resultados de la evaluación periódica del desempeño están vinculados formalmente con la estabilidad en el empleo y también se puede utilizar para la determinación de las remuneraciones.

La evaluación del desempeño se aplica sin excepciones en todo el sector cubierto por el ESC y desde 1995 se realiza anualmente. En el resto del sector público, pocas instituciones la aplican en forma sistemática. Por último, cabe destacar que desde 2002 se está intentando implementar sistemas de evaluación institucionales y grupales pero los mismos se enfrentan a resistencias derivadas de la cultura organizacional (Entrevista Director, 2004).

Administración (49)

La definición de objetivos de rendimiento previos presenta inconvenientes. Los jefes no definen los estándares en función de las metas y prioridades de sus organizaciones. Por ello, los empleados no conocen que se espera de ellos. Es limitado el involucramiento de los jefes en la gestión del rendimiento.

Gestión de la Compensación

Existencia de estrategia salarial (50)

La compensación presenta deficiencias en su diseño estratégico y no está sustentada en criterios de productividad. En general, el objetivo de la política salarial del Gobierno ha sido la contención salarial, reflejada en la estabilización de la proporción de la nómina salarial del sector público sobre el PIB, entre 9 y 10% en los últimos cinco años y la reducción de la tasa gasto en salarios/total gasto público del Gobierno Central de 42% en 1998 al 35% en 2002. Las pautas salariales están establecidas en el ESC y su Reglamento en la Ley N° 2.166 de Salarios de la Administración Pública del año 1957. Posteriormente se emitieron leyes tendientes a establecer regímenes especiales de salarios y otros beneficios, estableciendo desigualdades entre las instituciones y los poderes del Estado. Las escalas de salarios y otras formas de compensación monetaria tienden a atraer y motivar la permanencia de personal en los niveles operativos mientras son menos atractivos para los niveles gerenciales y directivos, si se relacionan con los salarios fuera del sector público. Existen importantes inequidades internas y externas. Las prácticas de incrementos negociados, ligados a la inflación son recurrentes y sistemáticas, lo que dificulta la introducción de nuevas prácticas de retribución por productividad. Para la fijación de salarios, existe una Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, órgano de integración bipartita, creado mediante el Decreto Ejecutivo N° 16.965-TSS-P de 1986. Está compuesta por la DGSC, conjuntamente con los viceministros de Hacienda, Trabajo y Seguridad Social, Presidencia y Economía y los trabajadores representados por sus sindicatos. La Comisión también fija los salarios de educación y salud, estando estos servicios ampliamente centralizados, lo que se profundizó con la creación de la Autoridad Presupuestaria en 1982. Los salarios se fijan cada 6 meses.

Equidad interna y externa (51-57)

El salario base —dentro del Régimen de Servicio Civil y para todas las instituciones del sector

público— dejó de ser un indicador confiable del nivel de ingresos de los trabajadores y la valoración de los cargos, ya que los adicionales han pasado a formar parte significativa de los ingresos y se han constituido en el elemento de distinción de remuneraciones entre puestos o clases de puestos. Si se compara el salario promedio del Gobierno Central con los salarios promedio de distintos sectores en el ámbito privado, se puede notar que salvo para el sector financiero, la brecha a favor del salario público se amplió en los últimos cinco años. Para el año 2002, ese salario representó el 174% del percibido en el sector manufacturero, el 93% del percibido en el sector financiero y el 185% del percibido a nivel general del sector privado.

Si se comparan los salarios totales (incluyendo adicionales) con los salarios ofrecidos por el sector privado, particularmente en los niveles inferiores y medios, las diferencias a favor del sector público son importantes. Pero en puestos superiores, existe una gran dificultad para reclutar y mantener el personal calificado. Asimismo, un elemento de política salarial reciente ha sido la combinación de incrementos generales y ajustes técnicos que han contribuido a reducir la distancia entre salarios directivos, mandos medios y operativos.

Las remuneraciones no son percibidas como equitativas por los empleados. Hay un importante número de casos de inequidad interna entre clases e instituciones.

Cabe señalar que el establecimiento de salarios se hace con base en la valoración del puesto por puntos. Se basa en la metodología y la reclasificación de puestos y salarios de 1983 que se encuentra desactualizada y que fue perdiendo su consistencia. Se utiliza un sistema de bandas observándose dispersión salarial entre ministerios, inconsistencias salariales dentro de clases de puestos y dificultades de valoración en puestos inadecuadamente clasificados.

Según información de la Oficina de Gestión Salarial de la DGSC, se está desarrollando una nueva metodología para la valoración, que ac-

tualizará la base para aplicar una nueva clasificación de “clases” estableciendo rangos salariales para reducir la dispersión salarial y manejar las bandas con criterios técnicos.

Eficiencia (58)

Las compensaciones no están vinculadas al rendimiento individual o de grupo ni al desarrollo de las competencias y aunque crece anualmente, no es percibido como adecuado para atraer, motivar y retener a los mejores empleados. El sistema de clasificación de puestos actual no favorece las remuneraciones por rendimiento y productividad y no tiene suficiente flexibilidad para distinguirlos entre puestos o clases de puestos.

Administración (59–61)

La gestión de compensaciones para los trabajadores del Poder Ejecutivo, incluyendo a los empleados del Ministerio de Educación Pública (MEP) y el Ministerio de Salud (MS) corresponde a la DGSC. Las remuneraciones de este ámbito se encuentran reguladas por el ESC y la Ley de Salarios de la Administración Pública. Los acuerdos negociados se formalizan mediante resolución de la DGSC. Existe un sistema de información razonablemente completa para la gestión de compensaciones.

Otras compensaciones (62–64)

Los beneficios extrasalariales no son justamente valorados por los funcionarios y representan altos costos incrementales para el Estado, sin que sea posible evaluar su impacto en términos de productividad.

El régimen de pensiones del sector público ha sido reformado para introducir mayor equidad y reducir costos excesivos de pensiones, y es similar y único para todos los trabajadores públicos y privados. El pago de las pensiones de los antiguos sistemas especiales reformados continúa siendo un importante costo para el Estado y la economía.

Gestión del Desarrollo

Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera (65–70)

En lo relativo a la carrera, el avance se realiza mediante el ascenso de una clase a la inmediata superior, estando el jefe autorizado para realizarla. Se toman en consideración centralmente, las calificaciones anuales, la antigüedad y la capacitación específica. En algunos ministerios estos ascensos se realizan por concurso interno, en los cuales se suman pruebas específicas, otorgándose la asignación por orden de mérito. A un técnico que adquiere la condición académica para un puesto profesional, se le asignan tareas de esta última clase de puesto y se puede solicitar una reasignación de puesto, esto se da en general al interior de la organización. Además, mediante traslado horizontal, se puede promover a un funcionario de un ministerio a otro siempre que sea al grado inmediato superior.

Calidad de la formación y gestión de la formación (71–76)

El ESC y su reglamento establecen el adiestramiento como un derecho y un deber para todos los funcionarios comprendidos en el régimen de Servicio Civil. Las políticas de capacitación se formulan a partir del Plan Nacional de Desarrollo, que reúne las estrategias y las orientaciones sociales y económicas del Gobierno. La capacitación está desconcentrada desde 1984. Cada ministerio o institución determina sus necesidades, administra su presupuesto y ejecuta sus actividades. Un encargado o Unidad de Capacitación es responsable de planificar la capacitación, que depende indistintamente de la Dirección de Recursos Humanos. La DGSC, por medio del Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES), es el órgano rector del Subsistema, impulsando la capacitación, aprobando los programas anuales de cada institución, elaborando el Programa General de Capacitación e impartiendo, por su cuenta, capacitación en materia de gestión pública y recursos humanos mediante la realización, en promedio, de 100 eventos anuales. La capa-

citación está relacionada en forma directa con la evaluación del desempeño, las remuneraciones y el desarrollo. En ese sentido, cabe destacar que un elemento distintivo es que la capacitación está directamente valorada para los ascensos y bonificaciones, con un máximo de puntos. Su aplicación efectiva es evidente en los sistemas de calificación y en los procesos de selección para ascensos o promociones. A nivel profesional se otorga 1 punto de carrera por cada 40 horas de capacitación acreditada, con un máximo de 20 puntos. Casi todas las instituciones tienen reconocimientos efectivos por estudios universitarios. En las instituciones bajo el régimen de Servicio Civil se realiza anualmente detección de necesidades y planificación de la capacitación. La identificación de las necesidades de capacitación parte del criterio de jefes y funcionarios, de las evaluaciones de personal y de la referencia de los planes nacionales de desarrollo. Sin embargo no está basada en competencias predefinidas para los distintos tipos de cargos, aunque cabe destacar que se está trabajando en un sistema de certificación de competencias. Por último, se han dado acciones de capacitaciones tendientes a reforzar las estrategias institucionales, como el caso del Programa denominado “Fortalecimiento de Valores”, que la DGSC viene realizando desde el 2003 (Informe Nacional, 2004).

Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

Gestión del clima (77–78)

No se detectan prácticas sistemáticas de análisis de clima laboral, aunque este aspecto figura como función dentro de las áreas descentralizadas de Recursos Humanos.

Eficacia de la comunicación (79–81)

No existe en la práctica un sistema permanente y generalizado de recopilación, análisis y canalización de opiniones, peticiones, iniciativas o sugerencias de los empleados de la administración pública que permita tomarlas en cuenta para mejorar las relaciones humanas y sociales. La existencia, frecuencia y calidad de comunica-

ción vertical y horizontal es muy variada según las instituciones de que se trate, pero no existen sistemas o prácticas generalizadas a nivel del sector público que permitan que los jefes y superiores comuniquen en forma clara información necesaria para generar un clima favorable a la productividad y la eficacia institucional. A efectos de la pertenencia cabe destacar el programa de capacitación iniciado por la DGSC relativo al proyecto denominado “Promoción de la Ética y los Valores en la Función Pública, cuyo objetivo es “contribuir con el fomento de la dignificación de la función pública, mediante la realización de acciones formativas y de sensibilización, que faciliten a los funcionarios públicos y estudiantes de I, II y III ciclos de centros educativos estatales, el conocimiento y fomento de la ética, los valores y los principios requeridos para el ejercicio de los cargos públicos”. El programa Fomento de Valores ha venido desarrollando una serie de acciones tendientes a lograr los propósitos antes citados. De 2003 a 2006 se pretende capacitar al 50% de los funcionarios cubiertos por el Título I del ESC, que equivale a 13.014 funcionarios, de los cuales a diciembre 2003 se habían cubierto 5.700 (una cantidad importante pertenecen al Ministerio de Salud). En lo que va del año 2004 se ha abarcado a otros 872 funcionarios (DGSC, 2004a).

Equilibrio y calidad de las relaciones laborales⁴ (82–85)

El sector público posee tasas de sindicalización marcadamente superiores al privado, con lo que sus afiliados representan el 60% del total aproximadamente. Los sindicatos como titulares de la negociación de Convenciones Colectivas tienen vigentes un total de 54 convenios, 42 distribuidos en el sector público y 12 en el sector privado, dando beneficios a un total de 24.200 afiliados. Existen 130 negociaciones por medio del arreglo directo, cubriendo una población de 40.000 trabajadores.

El sector público cuenta con un sindicato general, la Asociación de Empleados Públicos y Privados (ANEP), con ámbito de actuación

en el gobierno central, el nivel municipal y las empresas públicas en las que reúne unos 15.000 afiliados. Es un sindicato de primer grado, pero su funcionamiento político es como de segundo grado, siendo el sindicato con mayor incidencia política. La ANEP se constituyó en 1968 y forma parte de la Federación Nacional de Trabajadores de los Servicios Públicos. Tanto la ANEP como la Federación Nacional de Trabajadores incluyen trabajadores del gobierno central, de municipios, de instituciones descentralizadas y empresas públicas del Estado, por lo que constituyen un bloque complejo y heterogéneo, en el que participan tantos sectores incluidos en negociaciones colectivas hasta sectores excluidos de ella. Desde la perspectiva gremial se considera que en Costa Rica se da un cruce jurídico en materia laboral, donde el Código del Trabajo garantiza la negociación colectiva para los trabajadores, la Constitución Política refuerza el derecho de negociación colectiva y le da rango constitucional a las convenciones colectivas de trabajo, pero en el caso del sector público los remite a un Estatuto de Servicio Civil que regula las relaciones entre el Estado y sus funcionarios.

El estatuto se aplica solamente al gobierno central, mientras que en algunas empresas públicas se desarrolla la negociación colectiva conforme al Código del Trabajo. En suma, si bien a nivel legal la Administración Pública costarricense presenta una superposición y eventual contradicción entre instrumentos en materia de relaciones laborales y negociación colectiva en la práctica, éstas son reconocidas y las organizaciones gremiales y laborales gozan de influencia y peso político. La evidencia más importante de esa situación es el proceso de negociación que opera cada semestre en el marco de la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público cuyos referentes de negociación son la tasa de inflación y la disponibilidad de recursos presupuestarios.

⁴ Para un mayor detalle sobre el sistema de relaciones laborales en Costa Rica ver: Bonifacio y Falivene (2002).

Gestión del conflicto laboral (86–87)

El grado de conflictividad en Costa Rica no es frecuente ni generalizado pero cuando existen conflictos en sectores de alta concentración de empleados como en los de educación y salud, la contundencia de las presiones y los resultados pueden ser de alto impacto en las finanzas públicas. Son los sindicatos de origen gremial, como médicos, personal de salud, educadores, los que tienen mayor poder de convocatoria, presencia en las negociaciones salariales y liderazgo en los movimientos huelguísticos de los últimos años.

En cuanto a las formas de participación de las organizaciones sindicales hay que mencionar que casi todas utilizan diversos mecanismos tales como el diálogo, la presión de hecho o la negociación de derecho y la convención colectiva de trabajo. Varias organizaciones de base y otras de segundo y tercer grado han participado en la concertación nacional. El uso de uno u otro tipo de participación depende mucho de la coyuntura específica en que se desarrolle.

Gestión de las políticas sociales (88–89)

Las prestaciones laborales son en general, superiores a las del sector privado y generalmente más altas en las entidades descentralizadas que en el gobierno central. No existen indicadores para evaluar las prácticas de salud laboral pero los responsables de la gestión de RH las consideran de calidad media. Existen una serie de beneficios laborales adecuados a las prácticas del sector privado y en algunos casos superiores a partir de las negociaciones colectivas.

**Organización de la Función
Recursos Humanos**

En Costa Rica la DGSC formalmente dependiente de la Presidencia de la República, juega el rol de rectora, reguladora y ejecutora de los principales procesos y actividades de gestión de los recursos humanos, administrando cerca del 60% del empleo público, incluyendo los sectores educación y salud. Este rol lo desempeña en una forma altamente centralizada para el ámbi-

to del Gobierno Central⁵. Las actividades clave de la mayoría de los subsistemas están a cargo de la DGSC, dando participación en la toma de decisiones a las organizaciones en las que se encuentran las plazas. Por ejemplo, en el tema de selección, el concurso público está en control de la DGSC pero la decisión final de quién es seleccionado está en manos de los ministerios.

Recientemente se ha iniciado un proceso de desconcentración de funciones en los casos de ministerios muy grandes y de alta movilidad laboral mediante oficinas desconcentradas que integran personal delegado por la DGSC y del propio ministerio, pagados por este último, pero que técnicamente responden a la Dirección. Se trata entonces de una prestación delegada de servicios in situ más que de la delegación de procesos clave para ejecución directa por parte de las instituciones.

Los planes de reforma que se tienen actualmente en marcha incluyen el desarrollo de sistemas integrados de gestión de personal, la introducción del concepto de competencias para el rediseño de puestos y su gestión y la reingeniería de procesos y modificación de manuales y normas. Estas innovaciones tenderán a largo plazo a una mayor delegación de funciones en los entes sustantivos, pero no se percibe como probable que los concursos y el ejercicio de la función de última instancia en materia de separación de empleados de sus cargos vaya a ser delegada. Las organizaciones autónomas y empresas públicas que no están sujetas al régimen de servicio civil

⁵ Es importante acotar que la nueva estructura se caracteriza por su estilo gerencial, tanto hacia lo interno como a lo externo de la organización, por la implantación de nuevos sistemas de gestión y la definición de nuevas relaciones internas y externas entre esta Dirección y sus diferentes usuarios. Se busca favorecer un clima organizacional más armónico y estable, por lo que en 2004 se diseñarán programas integrales para promover, desarrollar y fortalecer al personal, sus actitudes y sus voluntades para el logro de los objetivos institucionales de manera más efectiva (DGSC, 2004a)

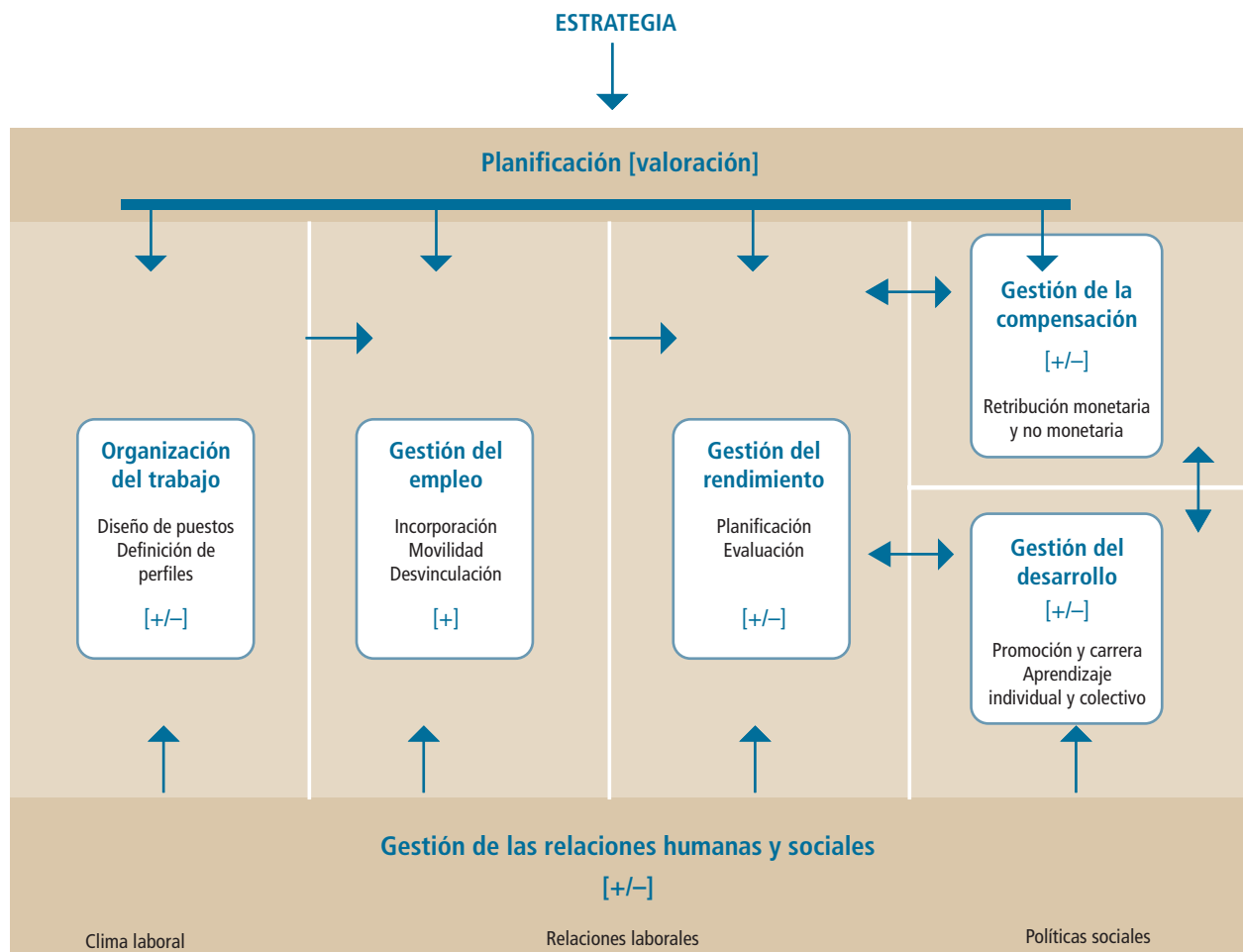
poseen oficinas propias de gestión de recursos humanos más o menos desarrolladas de acuerdo a las características y recursos institucionales.

Por último, cabe destacar que existen tres elementos que son particulares en la estructura y funcionamiento del sistema costarricense: 1) **la Auditoría de Recursos Humanos:** establecida por ley, que se refiere a la “Vigilancia del cumplimiento de la Ley en la gestión de Recursos Humanos” tanto en los procesos centralizados como desconcentrados, y busca garantizar la probidad y transparencia en el sistema. Las acciones de control ex-ante se llevan a cabo mediante evaluación de riesgo de incumplimiento, determinada mediante la aplicación de una herramienta denominada “Programa automatizado para la medición de Riesgo.” Las acciones de control ex-post se realizan por medio de auditorías de

procesos, para las cuales se cuenta con guías de auditoría; 2) **la función Innovación en Gestión de Recursos Humanos:** la DGSC ha incorporado dentro de su estructura la función de investigación y desarrollo sobre gestión de RH, la cual se realiza a través de una unidad específica. Las actividades principales son la de identificación y análisis de experiencias de servicio civil y mejores prácticas y su aplicación o adaptación al ambiente de Costa Rica. Por ejemplo se está introduciendo el concepto y la aplicación de la gestión de RH por competencias, comenzando por el Ministerio de Ambiente y Energía; 3) **Asistencia para el desarrollo del sector descentralizado:** la DGSC también ejerce una labor de desarrollo de los sistemas de entes descentralizados que solicitan su atención, que generalmente son municipalidades.

Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



II. INDICADORES

A) Indicadores Cuantitativos⁶

1. Tasa de designaciones políticas

Total cargos extra escalafonarios en la APN civil central (sin educación, salud y seguridad)	Nd ⁷	
Total de cargos para la APN civil central (sin educación, salud y seguridad)	Nd	
Tasa de designaciones políticas		

Peso fiscal del empleo público

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno

Nómina Salarial del Gobierno Central (millones)	1.501,69	2002 – Ministerio de Hacienda – Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria – Unidad de análisis y seguimiento fiscal – Sueldos y Salarios
PBI (millones)	16.039,71	2002 Compendio Estadístico del Estado 2003 www.estadonacion.or.cr
Nómina Salarial del gobierno central/ PBI	9.36%	

Incentivos del Servicio Civil

3. Compresión vertical de los salarios

I / II. Compresión vertical de los salarios	12,36	2002 – Fuente: Dirección General de Servicio Civil Documento presentado durante la "XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano – Estadísticas.
---	-------	---

Incentivos del Servicio Civil

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

I. PBI per cápita mensualizado	326,85	2002 Compendio Estadístico del Estado 2003 www.estadonacion.or.cr
II. Salario promedio mensual del gobierno central	580,53	2002 Compendio Estadístico del Estado 2003 www.estadonacion.or.cr
Sueldo gubernamental promedio/ PBI per cápita	1,78	

⁶ Tipo de Cambio promedio 2002: 377.7 colones por cada USD. Fuente: Compendio estadístico del estado 2003 – www.estadonacion.or.cr.

⁷ Dato no disponible.

Incentivos del Servicio Civil

5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado

I. Sueldo promedio del gobierno central civil	580,53	2002 Compendio Estadístico del Estado 2003 www.estadonacion.or.cr
II. Sueldo promedio del sector privado	325,50	2002 Compendio Estadístico del Estado 2003 www.estadonacion.or.cr
Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado	1,78	

Dotación de Servicio Civil

6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total

I. Número total de empleados públicos en el gobierno central	103.610	2002 – Fuente: Dirección General de Servicio Civil Documento presentado durante la “XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano – Estadísticas
II. Población total	4.089.609	2002 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – Proyecciones
Número total de empleados públicos en el gobierno central/Población total	2,53%	

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total del gobierno central (millones)	3.849,78	2002 Ministerio de Hacienda – Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria – Unidad de análisis y seguimiento fiscal.
II. Número total de empleados públicos del gobierno central	103.610	2002 <i>Fuente:</i> Dirección General de Servicio Civil. Documento presentado durante la “XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano – Estadísticas.
I /III. Gasto público sobre número de empleados en gobierno nacional (en dólares)	37.156,45	

B) Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil

Tabla de índices

Índice	Valor Índices (escala 0 A 20)	Porcentaje de la escala	Subíndice	Valor subíndices (escala 0 a 10)	Porcentaje de la escala
(E) Eficiencia	8	40%			
(M) Mérito	11,69	58%			
(CE) Consistencia estructural	8,95	45%			
			(CES) Coherencia estratégica	4	40%
			(CD) Consistencia directiva	5	50%
			(CP) Consistencia procesos	4,50	45%
(CF) Capacidad funcional	9,52	48%			
			(COM) Competencia	5,50	55%
			(EI) Eficacia incentivadora	3,85	38%
			(FL) Flexibilidad	4,82	47%
(CI) Capacidad integradora	9,41	47%			

Eficiencia

El índice de eficiencia evalúa el grado de optimización de la inversión de capital humano, así como su congruencia con la política fiscal y situación de los mercados. Los subsistemas de gestión de la compensación y planificación son los que en mayor grado afectan la eficiencia sistémica, debido principalmente a los siguientes elementos: la rigidez de la planta de personal y las consecuentes dificultades para ajustar los déficits o excedentes; rigideces para traslados y movilidad; carencia o débil aplicación de instrumentos para optimizar la distribución de recursos humanos; inequidad salarial interna; crecimiento salarial casi indexado (cada 6 meses dependiendo del nivel de inflación y disponibilidad de recursos); los beneficios extrasalariales

no basados en productividad, privilegios a la antigüedad y factores no determinantes en el desempeño, su costo más alto que el beneficio en términos de rendimiento y las sanciones no aplicadas a cabalidad y para salir del sistema se requiere cometer faltas graves o tener conductas claramente inapropiadas o peligrosas. Como factor más favorable podemos destacar que la rotación es baja.

Mérito

Es el índice con mayor valoración en el sistema de servicio civil de Costa Rica debido a que, si bien es cierto que se han mantenido prácticas clientelistas y de influencia política en las decisiones de incorporación, carrera, compensación y salida del sistema, hay prácticas bási-

cas que hacen que el mérito sea una realidad, y no solo un derecho legalmente establecido, en una proporción importante de los puestos que se administran. Cuando los concursos son públicos el reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto a todos los candidatos que reúnen los requisitos exigidos, establecidos en base a la idoneidad técnicamente apreciada, y por arbitrariedad. Los instrumentos de selección utilizados dentro del ámbito del Estatuto del SC, aunque de corte tradicional, son aplicados en forma sistemática y buscan la aplicación de los criterios de mérito e idoneidad, existiendo sin embargo, un importante campo para mejorarlos y actualizarlos a las nuevas tendencias de gestión de RH. Los órganos de selección actúan y se desempeñan en general, con una dosis alta de independencia, aunque existen casos de interferencia en las entidades descentralizadas y principalmente en la Asamblea Legislativa. Los asensos son los que mayormente pueden ser influidos por decisiones políticas, aunque su gestión está normada y se cumplen los requisitos.

Consistencia Estructural

Subíndice Coherencia estratégica. Está influido principalmente por la ausencia o débil vinculación de los objetivos estratégicos organizacionales y la gestión de recursos humanos en todos sus subsistemas, así como en la escasa aplicación de la planificación estratégica en éstos. Es decir que en los casos de organizaciones donde se aplica planeamiento estratégico para definir metas, resultados y asignar recursos financieros, su efecto no llega a la gestión de los recursos humanos y en consecuencia los procesos de ingreso, movilidad, retribuciones, evaluación del desempeño, incentivos y salida no están vinculados a las prioridades y orientaciones institucionales.

Consistencia directiva. Muestra la vinculación relativa de los directivos de las organizaciones en la gestión y desarrollo de los recursos humanos. Las áreas críticas donde se muestra menor participación es en la planificación de RH y su se-

guimiento, la definición de metas predefinidas para la evaluación del desempeño y su gestión y seguimiento.

Subíndice Consistencia de procesos. Presenta aspectos positivos y carencias. Un elemento a resaltar es la existencia de procesos técnicamente definidos, documentados, conocidos por los administradores y en aplicación. También es importante resaltar que existen elementos de los distintos subsistemas que hacen que el sistema pierda coherencia, entre los más importantes se encuentran: la falta de integración de los sistemas de información sobre disponibilidad cuantitativa y cualitativa de RH, a nivel accesible de todas las unidades que los requieren; los criterios de evaluación existentes permiten parcialmente distinguir las diferencias de rendimiento; el sistema de gestión de compensaciones muestra inequidad externa entre distintos ámbitos del sector público, las decisiones de compensaciones no son tomadas generalmente por criterios y en coherencia con el diseño estructural; la gestión de la comunicación y el clima organizacional no se alinean con los demás componentes del sistema.

Capacidad funcional

Subíndice Competencia. Existe un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de la plantilla pública de Costa Rica, notándose incluso la sobre calificación y sobre profesionalización en posiciones técnicas y profesionales. Esta situación está ligada a las estrategias nacionales de educación y desarrollo tecnológico así como a la importancia y recursos asignados a la capacitación como complemento a la formación de ingreso, aún cuando ésta no se gestiona con base a las competencias estratégicas. La competencia también es favorecida por los mecanismos de aprovisionamiento, que aunque no generalizadamente, limitan relativamente la arbitrariedad en el ingreso y permanencia en el sector público. Un factor negativo para promover la competencia en el sector es la estructura de las compensaciones, ya que favorece relativamente a los

estratos operativos versus los directivos y profesionales.

Eficacia incentivadora. Impacta en el subíndice la inexistencia de un sistema de retribución y evaluación y gestión del rendimiento orientado a la productividad, los resultados institucionales y la calidad en el servicio. Otros factores influyentes son los procedimientos disciplinarios relacionados con faltas en el servicio que no se aplican ejemplar, eficaz y ágilmente aunque exista la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento objetivamente acreditados.

Subíndice Flexibilidad. Está relacionado con la ausencia de excesiva precisión en la elaboración de herramientas de organización del trabajo; la existencia de mecanismos de “escape” de la falta de flexibilidad del subsistema salarial a través de los adicionales, la posibilidad y práctica relativa de despido por incapacidad manifiesta y de amortización de puestos de trabajo por razones técnicas, económicas u organizativas, y finalmente, la flexibilidad y oportunidad que brinda la capacitación para ascender o moverse en rutas de carrera. Influye negativamente la insuficiente flexibilidad para la progresión dentro de la carrera por razones de rendimiento y aprendizaje y la estructura rígida de la escala y la gestión salarial.

Capacidad Integradora

Refleja que los empleados reciben atención mediante procesos de inducción de calidad media. Las personas ven, en general, parcialmente satisfechas sus expectativas razonables de promoción y estabilidad laboral. En una proporción importante, los empleados también perciben que reciben compensaciones equitativas comparadas con las de otros dentro de la organización, aunque en general no consideran que reciban compensaciones acordes a su contribución.

Por otra parte, las relaciones laborales, si bien llegan a conflictos ocasionales, se caracterizan por un equilibrio en la capacidad de influencia en las decisiones y se orientan por lo general a la transacción y la concertación. Sin embargo, se

privilegian las relaciones intermediadas por organizaciones sindicales y laborales en detrimento de las directas. Las carencias más importantes en relación a esta capacidad de integración de intereses se deben a la escasa atención al clima laboral y principalmente a la comunicación interna, así como a la ausencia de mecanismos para incorporar las opiniones y participación de los empleados.

III. CONCLUSIONES

Análisis de áreas causales

El desarrollo de la planificación estratégica e institucional, los indicadores de gestión y los sistemas de información para su monitoreo han sido desarrollados en forma importante por MIDEPLAN y se aplican en una proporción importante en instituciones del sector público. Sin embargo, no se ha logrado derivar de estos avances, estrategias organizativas, modelos para el cambio o planes operacionales que integren la planificación de recursos humanos, que es muy poco practicada en Costa Rica. Las estrategias institucionales son generalmente preparadas, conocidas y discutidas a nivel de autoridades y mandos medios pero no logran permear hasta quienes ejecutan las operaciones. Esa situación impide que todos los sistemas internos, incluyendo al de recursos humanos, se integren o puedan organizarse alrededor de la ruta estratégica. En ese contexto no puede darse la gestión estratégica de recursos humanos ya que no existen los vínculos entre la administración de estos recursos y los objetivos, prioridades y lineamientos de la organización.

Factores del contexto interno y del entorno

Entre los factores que influyen se puede mencionar: la debilidad de mecanismos efectivos de coordinación y comunicación interna; el escaso énfasis en la satisfacción y cumplimiento de requisitos de los clientes-usuarios en el diseño de

productos; los procesos tienden a documentarse más como requisito formal que como herramienta de gestión de calidad; la gestión de recursos financieros, que es un sistema con importantes vínculos con el de gestión de recursos humanos, ha estado en proceso de modernización mediante la introducción del modelo de administración financiera integrada, facilitando la integración de sistemas de nómina y otras conexiones inter-sistemas. En materia de clima organizacional, no existe mucho desarrollo en la mayoría de las organizaciones públicas de Costa Rica, notándose prácticas incipientes de comunicación regular, intencional y dirigida para los segmentos interno y externo, ausencia de canales y prácticas permanentes de comunicación de objetivos, información, instrucciones y noticias. Esto genera espacio para el rumor y no incentiva un clima de productividad y relaciones de trabajo constructivas.

En cuanto a rasgos de la cultura organizativa que afectan negativamente la gestión de los RH, se notan altos niveles de politización de las decisiones y las relaciones inter e intra institucionales, falta de interés político en la eficiencia y la productividad, temor a los altos grados de conflicto y preferencia por el status quo más que por el cambio que implique riesgos políticos altos. También se identifica una importante resistencia al cambio principalmente en los niveles operativos y administrativos y un alto poder de presión sindical y laboral.

Por último, cabe señalar que existe una alta valoración al interior de la administración pública y de la sociedad por la aplicación de los principios de mérito, capacidad y acceso abierto de los ciudadanos a posiciones de la administración pública. También hay un relativo alto grado de aplicación de la ley si se compara a Costa Rica con otros países de la región, una alta valoración del respeto a derechos ciudadanos y a la eficacia de los servicios públicos.

Conclusiones principales del diagnóstico

Las prácticas de gestión de los recursos humanos de Costa Rica indican que el servicio civil pre-

senta índices y subsistemas que lo ubican en un nivel medio. El sistema está fragmentado por la existencia de regímenes diferenciados. Las organizaciones con régimen propio introducen variaciones importantes dando lugar a la influencia política.

En relación a los subsistemas los que presentan mayor debilidad son el de gestión del rendimiento y de planificación, ambos presentan características inerciales que le restan orientación estratégica. El subsistema de empleo presenta el puntaje más alto ya que una porción significativa de posiciones públicas se administra por norma y existen mecanismos que preservan el principio del mérito, más allá que puedan existir algunos desvíos en ese aspecto. También existen elementos de flexibilidad como criterios y predictores de selección modificables, la realización de concursos internos o externos, la posibilidad de cancelar plazas por razones organizativas y de reestructuración y la de establecer regímenes distintos en cada organización.

La influencia de dirigentes políticos y sindicales ha incidido en la eficacia y la eficiencia de la gestión, aumentado la proporción del empleo del Gobierno Central Civil, con prácticas recurrentes y periódicas de revisión salarial no vinculadas al rendimiento ni a la productividad.

En lo relativo al subsistema de Organización del Trabajo, presenta expresiones de relativa inflexibilidad en la elaboración de perfiles, descripción y clasificación de puestos sin adaptación a cambios y limitada flexibilidad a efectos de traslados y movimientos de personal en la carrera docente y al sector. En la gestión del rendimiento, si bien se realiza la evaluación de desempeño y se aplica con regularidad, el subsistema dista de tener consolidado un diseño con base en criterios establecidos previamente y a metas y estándares vinculados a la estrategia institucional. La gestión del desarrollo, al igual que empleo, expresa un diseño adecuado con prácticas de formación estandarizadas y basadas en diagnósticos previos.

La compensación no es gestionada en forma estratégica ni con base en criterios de producti-

vidad. Existen importantes inequidades internas y externas. En cuanto a sanciones y desvinculación, existe una virtual estabilidad garantizada. El sistema de gestión de RH no es integrado, sus distintos subsistemas no han sido diseñados ni se gestionan mediante operaciones estandarizadas que afecten a todos los subsistemas a la vez, mediante registros y sistemas informáticos integrales.

Las principales fortalezas del sistema de Servicio Civil de Costa Rica son la relativa aplicación del mérito y la capacidad técnicamente comprobada como criterios para ingresar, permanecer y evolucionar dentro de la carrera; la relativa apertura y acceso del sistema, principalmente a través del ingreso mediante concursos externos (limitado por la preferencia por concursos internos); el aprecio y valoración del empleo público, de los servicios públicos y de la carrera pública, tanto al interior del estado como por los ciudadanos; y la existencia de un órgano rector con altos grados de capacidad técnica y relativa independencia funcional y administrativa.

Entre las principales debilidades se encuentran una influencia progresiva de decisiones políticas arbitrarias para el ingreso al servicio, la inflexibilidad en materia de salarios y movilidad, el escaso liderazgo directivo en la gestión laboral, sistemas de compensación y gestión del rendimiento, desvinculados de la competitividad y los resultados institucionales.

Algunos de los intereses de los principales actores son compatibles o complementarios, mientras algunos de ellos son contradictorios y excluyentes. Estas tensiones se reflejan en el sistema de servicio civil y se constituyen en fuerzas impulsoras o frenos para su evolución, modernización y buen desempeño.

IV. RECOMENDACIONES

Ante el diagnóstico enunciado, existen por lo menos tres posibles rutas estratégicas: a) no hacer nada o hacer cambios menores, b) mantener

el sistema centralizado y profundizar el diseño original y c) aplicar la centralización normativa y la desconcentración operativa.

No hacer nada o hacer cambios menores significa la ruta más sencilla pero posiblemente la más riesgosa a largo plazo ya que en la medida en que la percepción de los políticos se base en que el Estatuto del Servicio Civil les representa obstáculos, poca flexibilidad y altos costos intentarán “sacar” más organizaciones de ese ámbito. Por otra parte, los empleados también pueden percibir que estar fuera del Estatuto les da mayor poder de presión y que los regímenes “propios” de entes fuera de su ámbito son más flexibles, con mejores ingresos y beneficios.

Mantener el sistema centralizado y profundizar el diseño original es altamente improbable porque si bien es cierto que los principales ganadores de la aplicación general del mérito y la capacidad técnicamente comprobada -sin vulneraciones- y del mantenimiento de la estabilidad casi garantizada son los trabajadores, la inflexibilidad en la gestión, la excesiva centralización y la rigidez en los sistemas salariales operan en contra de sus intereses. Es decir, que a pesar de que teóricamente el sistema en su concepción original tiene más elementos de “bien común” y de interés general del Estado, la práctica indica que para sobrevivir requiere de modificaciones sustanciales que armonicen en mejor forma los intereses de los actores del sistema y se adapten a las tendencias de una moderna gestión de organizaciones públicas.

Dependiendo de la comprensión y madurez de los actores en circunstancias específicas, pueden darse espacios para avances técnicos y progresivos mientras que en otras pueden darse avances estratégicos.

Diferentes coyunturas han hecho que el Gobierno por iniciativa de la DGSC intente cambios radicales y sustantivos al sistema mediante la proposición de nueva legislación tendiente a consolidar un sistema de mérito y capacidad en el marco de los conceptos constitucionales y de origen del sistema. Estos no han gozado de respaldo político y no se han concretado.

En ese sentido, las principales recomendaciones apuntan a:

- Fortalecer y generalizar la aplicación del mérito y la capacidad técnicamente comprobada como criterios de ingreso y permanencia en el servicio público.
- Vincular la gestión de recursos humanos a las estrategias institucionales por medio de la definición y gestión por competencias laborales.
- Aplicar progresivamente el criterio de productividad como base para la compensación laboral.
- Fortalecer el rol normativo, de integración de información y fiscalización de gestión de RH de la DGSC.
- Fortalecer las competencias de las Oficinas Desconcentradas de Gestión Institucional de Recursos Humanos.

V. TABLA DE SÍNTESIS

Categorías	Factores	Comentarios del Evaluador
Antecedentes		La estructura legal del Sector Público de Costa Rica está definida en varios documentos claves siendo el principal la Constitución de la República de 1949.
Análisis del contexto institucional	Análisis del marco legal	En 1953 se promulgó el Estatuto de Servicio Civil (Ley 1.581) -ESC- y su Reglamento, que regulan las condiciones y términos de la relación de servicio entre el Poder Ejecutivo Central (ministerios) y sus funcionarios, junto con la Ley General de Salarios de la Administración Pública de 1957. Los organismos descentralizados son denominados constitucionalmente “instituciones autónomas” y no aplica a éstas el ESC. También quedaron fuera del Estatuto de Servicio Civil, el Poder Judicial, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones, La Contraloría General de la República y el Régimen Municipal.
Análisis funcional del servicio civil	Análisis organizativo de la función Recursos Humanos Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado	Las actividades clave de la mayoría de subsistemas están a cargo de la DGSC: reciente proceso de desconcentración de funciones; oficinas desconcentradas que integran personal delegado por la DGSC y del propio ministerio. La relación decreciente nómina salarial/gasto público. La relación creciente Gasto en salarios/ Gasto corriente del Gobierno General, por política de crecimiento salarial y deterioro de la posición fiscal. Brecha a favor del salario público tomando salario promedio. Pero baja competitividad en el nivel directivo.

Tabla de Síntesis (continuación)

Categorías	Factores	Comentarios del Evaluador
Análisis por subsistemas	Planificación	Buen sistema de información presupuestaria, que opera mas como registro que como herramienta de gestión. La planificación de RH se presenta como el subsistema más débil dada la incipiente orientación hacia prácticas de planificación. Sin embargo, cabe destacar que este aspecto es ámbito de trabajo actual y que se están realizando acciones a efectos de su mejora (SINE, Plan Nacional de Desarrollo y Presupuesto, SIMERC - Sistema de Rendición de Cuentas).
	Organización del trabajo	Procesos estandarizados de elaboración de perfiles, descripción y clasificación tradicional de puestos, sin adaptación a cambios por variaciones. Se está trabajando en un Sistema para la Certificación y Acreditación de Competencias Laborales, que favorecería la movilidad horizontal y la empleabilidad.
	Gestión del empleo	El mérito es un principio relativa y parcialmente aplicado, particularmente en el ámbito del Gobierno Central. El reclutamiento es abierto a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Se aplican herramientas de selección. Se realizan procesos de inducción. La movilidad es baja en los sectores de salud y educación. Existen rescisiones de empleo por razones económicas u organizativas y por bajo rendimiento.
	Gestión del Rendimiento	La evaluación del rendimiento es de larga tradición y se aplica con regularidad, sin embargo dista de estar diseñada en base a metas y estándares vinculados a la estrategia institucional. La evaluación se toma en consideración para ascensos y promociones pero no se refleja significativamente en incrementos salariales. Falta articulación entre resultados institucionales, grupales y personales y la compensación.
	Gestión de la Compensación	Se dispone de información para la gestión de las remuneraciones. La compensación presenta deficiencias en su diseño estratégico y no está sustentada en criterios de productividad sino en la contención salarial. Salarios promedio mayores al sector privado, pero menos competitivos en niveles directivos. Los adicionales han pasado a ser parte significativa de los ingresos.
	Gestión del Desarrollo	El avance se realiza mediante el ascenso de una clase a la inmediata superior, estando en base a las calificaciones anuales, la antigüedad y la capacitación específica. En algunos ministerios se realizan por concurso interno. Las políticas de capacitación se formulan a partir del Plan Nacional de Desarrollo, y están relacionadas en forma directa con la evaluación del desempeño, remuneraciones y desarrollo. La DGSC es el órgano rector del Subsistema, y la gestión de la capacitación está desconcentrada desde 1984.
	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	Tasas de sindicalización marcadamente superiores al sector privado. Superposición de instrumentos de relaciones laborales y negociación colectiva a nivel legal, pero en la práctica son reconocidas, y las organizaciones gremiales gozan de influencia y peso político. Prestaciones laborales superiores a las del sector privado, y más altas en organismos descentralizados que en administración central. No se detectan prácticas sistemáticas de análisis de clima laboral, aunque este aspecto figura como función dentro de las áreas descentralizadas de Recursos Humanos. La gestión de la comunicación varía según la organización.
Índices del sistema de servicio civil		En relación a los índices, el correspondiente al mérito presenta el valor más alto ubicándose en un 58%. El valor más bajo refiere a eficiencia con un 40%. Los demás índices tienen un promedio que abarca del 45% al 47%.

ANEXOS

ANEXO I. Valoración de los puntos críticos

(Ver anexo final)

ANEXO II. Ficha técnica del informe

- **Fecha de finalización del informe**
Fecha del diagnóstico: Agosto 2003
Fecha de la revisión: Octubre 2004
- **Consultores**
Mercedes Iacoviello, Laura Zuvanic
Asistentes: Mariana Calandra, Yanina Azzolina, María Jesús Zuvanic
- **Fuentes de obtención de la información**

Documentos

Bonifacio, José Alberto & Falivene, Graciela (2002). *“Análisis comparado de las relaciones laborales en la Administración Pública Latinoamericana: Argentina, Costa Rica, México y Perú”*. Documento de Trabajo. Diálogo Regional de Política. Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública. Realizado bajo la coordinación del CLAD. Enero 2002. (Publicado en la página web del CLAD, www.clad.org.ve)

IDC (2003) “Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil de Costa Rica”. BID. Guatemala, Julio.

DGSC (2004) “Implementación de un Régimen de Mérito”. Presidencia de la República de Costa Rica. Documento presentado durante la “XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público”, realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por

la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

DGSC (2004a) “Informe Nacional”. Presidencia de la República de Costa Rica. Documento presentado durante la “XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público”, realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

MIDEPLAN (2004) “Sistema Nacional de Evaluación (SINE)”. Ministerio de Planificación Nacional.

Villarreal, Evelyn, Cordero, Luis Alberto, Vargas, Juan Rafael (Coord.) (2003) “Informe transparencia presupuestaria Costa Rica. Versión final para impresión. San José. Octubre.

Normativa

Constitución de la República. 1949
Ley N° 1.581. Estatuto del Servicio Civil. 30 de Mayo de 1953.
Ley General de los Salarios de la AP. 1957.
Ley N° 6.227. General de la AP.
Decreto Ejecutivo N° 25.592-MP. 1996.
Decreto Ejecutivo N° 16.965. 1986.

Entrevistas

DGSC. Director Guillermo Lee Ching. Comunicación Telefónica. 21 de octubre de 2004

Sitios web consultados

Ministerio de Hacienda	www.hacienda.go.cr
Estadísticas	www.estadonacion.or.cr
Plan Nacional de Desarrollo	www.mideplan.go.cr
Asamblea Legislativa	www.racsa.co.cr/asamblea/
Banco Central de Costa Rica	www.bccr.fi.cr
Dirección General del Servicio Civil	www.sercivil.go.cr
Ministerio de Trabajo	www.ministrabajo.go.cr

Abreviaturas

ANEP	Asociación de Empleados Públicos y Privados
CECADES	Centro de Capacitación y Desarrollo
DGSC	Dirección General de Servicio Civil
ESC	Estatuto del Servicio Civil
INTEGRA	Sistema de Recursos Humanos y Planillas
MEP	Ministerio de Educación Pública
MS	Ministerio de Salud
PAES	Programa de Ajuste Estructural
SIMERC	Sistema de Medición de Resultados y Rendición de Cuentas
SINE	Sistema Nacional de Evaluación
TSC	Tribunal de Servicio Civil

Síntesis del diagnóstico

Caso Ecuador¹

I. RESUMEN EJECUTIVO

Principales conclusiones

El Servicio Civil ecuatoriano ha atravesado varios intentos de mejora a partir de fines de los noventa, sin embargo, la alta puja política interna y la prevalencia de prácticas clientelistas no permiten su desarrollo en forma integral. Cabe destacar que se ha aprobado un nuevo marco legal, la Ley 2003-17, que vuelve a establecer cuestiones tales como la prohibición de nepotismo y de pluriempleo, así como el concurso por mérito para el ingreso, ya señaladas por otros marcos legales. Este contexto se complica por la existencia de diversos regímenes que imprimen un ambiente de fragmentación y autonomía, cuyos efectos más disfuncionales se traducen en la política de remuneraciones, la cual es hoy el principal núcleo de reforma.

Ni el contexto interno ni la estructura organizativa existentes favorecen el funcionamiento del SC. Las inercias o resistencias a cambiar las cosas derivadas de la cultura organizativa autoritaria y poco estimulante para el desarrollo y mejoramiento de los recursos humanos, el alto grado de conflicto interno en algunos sectores, la restricción fiscal unida a una sub-utilización de la tecnología y a la alta injerencia política en la gestión de los RH impactan negativamente en la gestión del sistema de RH.

El promedio de los índices se sitúa entre un 15 a 20%. Los valores más bajos se dan para el índice de eficiencia que alcanza un 16% y los más altos se sitúan en capacidad funcional y capacidad integradora que representan un 19%.

Antecedentes

La Constitución Política de la República del Ecuador (1998), prevé que la administración pública se organizará de manera descentralizada y desconcentrada y la Ley garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos, regulará su ingreso, estabilidad, evaluación, ascenso y cesación. Tanto el servicio civil como la carrera administrativa se realizarán mediante concursos de mérito y oposición, y sólo por excepción estarán sujetos a un régimen de libre nombramiento y remoción. Las remuneraciones que perciban los servidores públicos serán proporcionales a sus funciones, eficiencia y responsabilidades. Para el régimen laboral, existe una diversidad de regulaciones. Pueden estar amparados por la actual Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa, Homologación y Unificación de las remuneraciones del sector público

¹ Autores: Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic.

Este trabajo se basa en la revisión y actualización del diagnóstico realizado por Patricia Herrmann (2003).

(Ley 2003-17), el Código del Trabajo, por la Ley de Carrera Administrativa de la función legislativa, por el Reglamento de carrera judicial, o por sus propias leyes de escalafón, según el caso, identificándose un total de más de 70 instrumentos jurídicos que regulan las relaciones de los servidores del servicio civil. Hubo una suma de propuestas de reforma a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa fallidas en el gobierno anterior y actualmente el nuevo gobierno por un compromiso fiscal con el FMI, propuso al Congreso la aprobación de una Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación de las Remuneraciones del Sector Público, la cual fue aprobada el 6 de octubre de 2003.

Sus aspectos clave son: 1) **unificación y homologación de salarios:** dispone que se unifiquen todos los componentes que constituyen el ingreso de los dignatarios, autoridades, funcionarios, servidores y trabajadores que prestan sus servicios en las entidades previstas en la ley. Para ello se establece la remuneración mensual unificada, la cual resulta de la división por 12 de todos los ingresos anuales que el servidor tenga presupuestados. La SENRES, establecerá una nueva escala de Remuneraciones Mensuales unificadas pero una vez que se produzca la unificación se dará paso a la homologación; 2) **Nepotismo:** lo establece como un acto ilegal ejecutado por una autoridad nominadora cuando favorece a su cónyuge o parientes comprendidos hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundos de afinidad. Asimismo señala que no se admitirá, a ningún título o calidad, la herencia de los cargos o puestos de trabajo dentro del sector público²; 3) **Reingreso:** salvo el caso de renuncia voluntaria, no podrán reingresar al sector público quienes hubieren sido indemnizados. El trabajador legalmente destituido podrá retornar al servicio público en un período de dos años. No podrá hacerlo a la institución de la que fue destituido; 4) **Institucionalidad:** crea la Secretaría Nacional Técnica de Recursos Humanos (SENRES) en reemplazo del Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público (CONAREM) y la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional (OSCIDI); 5) La inclusión de la **figura de concurso** de mérito y

oposición a efectos del ingreso³; 6) **Las huelgas:** la paralización de los servicios públicos en áreas como la salud, educación, justicia, seguridad social, electricidad, agua potable, distribución de hidrocarburos, transportación pública y telecomunicaciones, es causa de destitución; 7) **indemnizaciones:** establece el monto de la compensación por eliminación o supresión de partidas que será de un máximo de \$30.000. Señala que los contratos colectivos, actas transaccionales, de finiquito y otros acuerdos que se celebren en adelante no podrán estipular indemnizaciones que superen esta cifra; 8) **La jubilación:** los funcionarios y servidores tendrán derecho a recibir, por una sola vez, el equivalente a cuatro remuneraciones mensuales unificadas.

Contexto Institucional

En 1999, la economía fue devastada por una severa crisis, generando el aumento de la pobreza, el incumplimiento con la deuda pública, depósitos bancarios congelados y un sistema bancario en colapso, los sistemas productivos descompuestos, y un importante levantamiento indígena apoyado por elementos de las fuerzas armadas. A partir del año 2000, la economía experimentó una frágil recuperación, a medida de que una nueva Administración comenzó a implantar reformas económicas, pero la falta de apoyo político dejó la agenda de reformas incompleta en gran medida. Las elecciones de noviembre del 2002 produjeron una transición del poder hacia los ecuatorianos más pobres, con la asunción en enero de 2003 del Sr. Lucio Gutiérrez, quien fue electo Presidente

² El tema del nepotismo también está señalado en la Constitución y en la anterior Ley de Carrera Administrativa y Servicio Civil.

³ Cabe destacar que la figura de concurso, no estaba explícitamente señalada en el anterior marco legal. Este aspecto es especificado por la Constitución Política de la República en su Art. 124, que consagra “el principio de que el ingreso y el ascenso, dentro del servicio civil y la carrera administrativa se harán mediante concurso de méritos y oposición”, también se encuentra en la reglamentación de la Res. OSCIDI 2001-061.

con el apoyo de las organizaciones indígenas, campesinas y sindicales. Sus primeras acciones fueron lanzar un Diálogo Nacional y tomar medidas de austeridad para estabilizar las cuentas fiscales, desarrollar planes para introducir varias reformas legislativas clave al Congreso Nacional, como parte de su programa de reforma económica, promover reformas en los mercados financieros y laborales, aumentar la eficiencia de las empresas públicas, e incrementar el acceso a los servicios de educación, salud y otros servicios públicos. En particular, durante el período 2003–2007, el principal objetivo del Gobierno es reducir la pobreza en términos de consumo del 51% al 38% mediante un crecimiento económico alto y sostenido. Existen varios riesgos para el éxito de este programa, por la continua vulnerabilidad macroeconómica, la resistencia por parte de los intereses creados, y las preocupaciones dentro del movimiento indígena aliado con el presidente sobre el impacto del programa de reforma sobre los pobres.

Cambios desde la fecha del primer diagnóstico (julio 2003)

En enero del 2004 el Congreso aprueba la Ley Orgánica Reformatoria (Ley 2004-30), que modifica a la Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa, Homologación y Unificación de las remuneraciones del sector público, Ley (2003-17), que había sido aprobada en octubre del 2003.

Las modificaciones centralmente apuntan a la eliminación de la CONAREM; la definición del monto por indemnización, marcando, a su vez, que al 30 de junio del 2004 debería implementarse la Escala de Remuneraciones vigente de 14 grados dictada por la SENRES⁴.

La ley ha generado un amplio debate tanto de los sectores gremiales como de las instituciones estatales que verían afectadas sus remuneraciones por el proceso de unificación y homologación. En efecto, desde su aprobación fueron presentados por organizaciones sindicales⁵ y sociales ante el Tribunal Constitucional varios pedidos de inconstitucionalidad, solicitando entre otros puntos que se eliminara su

carácter orgánico. A fines de septiembre el Tribunal falló en contra de la mayoría de los reclamos y mantuvo el carácter de orgánico⁶ de la misma, lo cual le da supremacía sobre otras normas laborales. No obstante, se declararon inconstitucionales algunos de los artículos y disposiciones del reglamento, en particular los referidos a las normas que contenían la prohibición de las entidades del Estado para contratar y nombrar a quienes mantengan en su contra acciones judiciales, y declaró inconstitucional la frase “sujetos al Código del Trabajo”, contenida en el art. 108 de la ley, lo que supondría determinar que la unificación y homologación salarial se mantendrán únicamente para los empleados sujetos a la Ley de Servicio Civil y no aplicaría al resto de trabajadores que estuvieran bajo el amparo del Código del Trabajo. Este último aspecto todavía no ha quedado explícitamente definido. Por último, cabe destacar que la nueva Ley 2003-17 (reformada por Ley 2004-30) no ha sido reglamentada hasta el momento.

Análisis por subsistemas⁷ Planificación

Existencia e integridad del sistema (1–3)

El subsistema de planificación se encuentra escasamente desarrollado, pese a la presencia dis-

⁴ Por Decreto 1820–04 se estableció la escala de remuneración mensual unificada para los dignatarios, autoridades y funcionarios de nivel jerárquico superior.

⁵ Las organizaciones sindicales fueron la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres, CEOSL, la FUT, la Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE), y Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitarias de Trabajadores (CEDOCUT). El pedido de inconstitucionalidad puede encontrarse en www.cte-ecuador.org.

⁶ Existía un dictamen previo emitido por la Tercera Sala del organismo, en el que se opone a la eliminación del carácter de orgánica de la ley.

⁷ El análisis de los subsistemas sigue los 93 puntos críticos establecidos en la metodología, los cuales se listan con su correspondiente valoración en el Anexo 1. Para cada apartado se indican entre paréntesis los puntos críticos asociados.

cursiva de este aspecto en los marcos legales⁸. Asimismo, tampoco la gestión presupuestaria ha integrado herramientas modernas que permitan desarrollarlo. Actualmente las acciones están orientadas a mejorar la disciplina fiscal y poder contar con la información requerida en tiempo y forma. Por ejemplo, se han emitido nuevas planillas para el presupuesto 2005 para poder disponer de información completa y actualizada respecto del número de servidores con que cuenta la institución y los montos de remuneraciones unificadas, mensuales y anuales a percibirse (MEF, 2004). Existen contrataciones ocasionales y contratos por servicios profesionales, aunque no se cuenta con información relativa a su magnitud. La Ley 2003-17 derogó la Ley de Servicios Personales por Contratos que era la forma jurídica bajo la cual se realizaban las contrataciones. Hoy en día, esta modalidad se regula bajo el marco de la nueva ley y por las pautas establecidas en el Decreto del Poder Ejecutivo 1.621 del 27 de abril del 2004 en el cual se establecen las normas de restricción del gasto público, limitando la posibilidad de contratación a determinadas instituciones, previa calificación del SENRES y la Secretaría General de la Administración Pública⁹, y se señala que el ingreso bajo esa modalidad deberá cumplir con todos los requisitos exigibles para el ingreso y el ejercicio de un puesto público conforme a lo previsto en la Ley 2003-17 y que los contratados estarán sujetos a los derechos, deberes, obligaciones, prohibiciones y demás disposiciones que establece la mencionada ley. Los contratos de servicios profesionales no están bajo la modalidad de relación de dependencia y los pueden regir diversos marcos legales¹⁰.

Información de base (4)

Se verifica que actualmente no existe una sola fuente de información que precise el estado de situación de la gestión de los recursos humanos en el sector público, ni información completa relativa a este aspecto. Hasta el momento algunas instituciones informaban a la OSCIDI o al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Las empresas públicas, corporaciones, procuraduría, contraloría, gobiernos seccionales autónomos, no reportan a nadie, y en estos últimos se registra un crecimiento del personal no controlado. Por la nueva Ley 2003-17 corresponde al SENRES administrar la infor-

⁸ Por ejemplo, la Resolución No 51 de la OSCIDI, Art. 4, numeral 9 (Dic. 2000), declara técnicamente las Políticas de Gestión de RH, y la Integración Sistémica expresando que el Sistema de Gestión de RH estará integrado a los demás sistemas del Desarrollo Organizacional y entre estos a los de: Planificación, Administración Financiera, Compras y Suministros, para el intercambio e interrelación de la información, para facilitar el proceso de decisión gubernamental. También este aspecto aparece en la Nueva Ley, la cual señala a la planificación del conjunto de normas, técnicas y procedimientos orientados a determinar la situación histórica, actual y proyectada de los recursos humanos, a fin de garantizar la cantidad y calidad de este recurso, en función de la Estructura Administrativa correspondiente.

⁹ Las áreas son: salud; educación pública; bienestar, seguridad y rehabilitación social; energía eléctrica; agua potable; alcantarillado; servicio de rentas internas y corporación aduanera ecuatoriana; procesamiento, transporte y distribución de combustibles; y, telecomunicaciones; ejecución de proyectos que se financien con créditos externos; control y seguridad a cargo de la Fuerza Pública y Bomberos, y organismos a cargo del control del tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; y preparación de procesos de modernización, elecciones estadísticas, encuestas, censos, cedulación y registro civil exclusivamente cuando éstos tengan lugar.

¹⁰ Las normas son a) El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva en lo que se refiere a su artículo 75; b) La disposición general primera de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público; c) De conformidad con el objeto del contrato, los mismos se someterán a los procedimientos y normativa que para cada caso establece la Ley de Consultoría, Ley de Contratación Pública o la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público;

mación; sin embargo esta competencia mostró rápidamente sus dificultades a mediados de año ya que no todas las instituciones habían remitido al SENRES la información requerida relativa a remuneraciones. Cabe destacar, que el SENRES no es la única institución que ha tenido negativas en su intento de conocer los sueldos de algunas entidades del Estado, lo mismo pasa con la Comisión de lo Laboral del Congreso¹¹ ya que existe cierta cultura del “secreto” sobre la información relativa a plantas y remuneraciones.

Eficacia (5–9)

Las necesidades de personal no responden a estudios de las necesidades tanto cuantitativas como cualitativas de la organización, éstas han sido determinadas en forma cortoplacista y centradas en los ajustes presupuestarios de las organizaciones. Existe dentro del acuerdo con el FMI la pauta de reducción de las plantas y del gasto en personal, a la par que los costos de la homogenización salarial requieren de la eliminación de 5000 puestos de trabajo en el sector público. Por último, cabe destacar que el gasto en personal muestra una tendencia creciente (Banco Central, 2004). A modo de ejemplo cabe señalar que en el 2003, el control salarial se aplicó a partir del Decreto Ejecutivo N° 44 (RO No. 11 de 30-1-2003) que explicitaba las “Normas para el Incentivo Patriótico al Ahorro en el Sector Público”. Mediante este Decreto se congelaron los sueldos y salarios de los servidores públicos durante este año, se prohibió la creación de cargos y se intentó reducir a un límite del 10% por institución los cargos de libre remoción. Estas normas se cumplieron parcialmente debido a que la cobertura del Decreto Ejecutivo solo alcanza a los servidores del Gobierno Central; y, hay instituciones que cuentan con leyes especiales que permiten el incremento autónomo de los sueldos y salarios (Banco Central, 2004). Estos aspectos hacen que se estime un crecimiento de la masa salarial del 10% anual. El gasto en personal representa el 37 % de los gastos totales del presupuesto

del gobierno central para el 2005. Las personas que prestan sus servicios en Asuntos Internos, Defensa, Educación y Salud representan el 93% de la totalidad de los servidores públicos del Gobierno Central. No existe información sobre el grado de tecnificación de las plantillas, pero se destaca que la modalidad a contratación está integrada por un alto número de profesionales.

Administración (10–11)

Dado el contexto señalado, las previsiones de la planificación de Recursos Humanos no son objeto de seguimiento y actualización. Por ejemplo, vale señalar el caso de la Superintendencia de Compañías que en el año 2003 aumentó su personal en 260 funcionarios, pese al llamado de “austeridad” presidencial. La fragmentación y el clientelismo del sistema generan que sean las más altas autoridades políticas quienes participen en las decisiones sobre planificación.

Organización del Trabajo

Existencia e integridad (12)

Existe una serie de normas que han regulado hasta el momento los procesos centrales de organización del trabajo que comprenden la clasificación de los puestos, los grupos ocupacionales y las series y clases correspondientes. Estos aspectos muestran un alto grado de heterogeneidad dependiendo de la organización.

Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos (13–17)

Los servicios están estructurados por áreas, acordes al ámbito de responsabilidad administrativa y técnica de las entidades, organismos y dependencias del sector público. Hasta ahora, el Sistema de Clasificación está estructurado por

¹¹ Ver declaraciones de Juan Abel Echeverría, secretario técnico de SENRES, en Diario Hoy, 7 de abril de 2004.

grupo ocupacional comprendiendo¹²: el nivel funcional, la serie (conjunto de clases de puestos), la clase (conjunto de puestos que ejecutan similares actividades) y el puesto. Este esquema se instrumentó a partir del 2001 y su implementación requirió que la organización definiera su nueva estructura y gestión organizacional bajo el enfoque por procesos, realizándose en la mayoría de los Ministerios. También se han desarrollado Manuales por Grupos Ocupacionales¹³. Este cambio implicó pasar de una clasificación de 21 puestos a una de 14. La mayoría de los ministerios han ido adoptando esta modalidad, más como un requisito para acceder a la nueva clasificación que por racionalización organizacional.

De acuerdo a la Nueva Ley 2003-17, la SENRES administra el Sistema de Clasificación de Puestos del Servicio Civil y sus reformas. El sistema de clasificación será de uso obligatorio en todo nombramiento, contrato ocasional, ascenso, traslado, rol de pago y demás movimientos de personal. Este rol ya se ha iniciado y a modo de ejemplo cabe destacar la Res. SENRES-RH 2004-32, que establece la valoración e instrumenta el proceso de inclusión de las clases de puestos de los cuerpos de bomberos, dentro de la estructura ocupacional genérica y escala de sueldos básicos. Por último, este esquema permite movilidad de los servidores que son susceptibles de ser trasladados en función de las necesidades organizacionales.

Calidad de la definición de perfiles (18–21)

No todas las instituciones cuentan con los diseños de los puestos y una definición clara de los perfiles que requiere la organización. Además hay una gran heterogeneidad en la presencia de estos instrumentos, sin que exista un control sobre su cumplimiento. Los perfiles cuando se definen se centran en la titulación y la experiencia¹⁴.

Administración (22–23)

Ha habido una revisión general iniciada en 2001 a partir de la estructuración por procesos. Hasta la aprobación de la Nueva Ley 2003-17, la OSCIDI

tenía la facultad de administrar el sistema de clasificación de puestos, actualmente, estas funciones son asumidas por el SENRES.

Gestión del Empleo

Igualdad y mérito de acceso (24–27)

Previamente a la aprobación de la Nueva Ley 2003–17, ya existían pautas para el ingreso sin diferencias sustantivas con lo actualmente enunciado y el viejo marco reglamentario para la selección de personal (Res. OSCIDI N° 61 de 2001) no ha sido derogado hasta el momento. Sin embargo, cabe señalar que dadas las disposiciones de austeridad, no existen ingresos de personal salvo excepciones autorizadas por el Secretario de la Administración Pública.

La ley delega en las Unidades de Administración de Recursos Humanos de cada institución, la selección de candidatos y establece que el ingreso a un puesto público será efectuado mediante concurso de merecimientos y oposición, con los cuales se evalúe la idoneidad de los interesados y se garantice su libre acceso. En la práctica no siempre existen

¹² A efectos de su estructuración se definen tres tipos de procesos 1) el Gobernante: que es el conjunto de actividades relacionadas con el direccionamiento estratégico que orienta la gestión de la organización mediante el establecimiento de políticas, directrices y normas; 2) el Agregador de Valor: que es el conjunto de actividades que aseguran la entrega de bienes o servicios conforme los requerimientos del cliente ciudadano, relacionados con la misión organizacional y 3) el Habilitante: es el conjunto de actividades requeridas para la gestión de los recursos humanos, financieros tecnológicos, y bienes necesarios para la entrega de productos demandados por el cliente ciudadano de acuerdo con la misión organizacional. Res OSCIDI No 50/ 2001.

¹³ Ver Manual de Clasificación de Grupos Ocupacionales del Personal Auxiliar del Servicio Exterior, en <http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos.htm>

¹⁴ A modo de ejemplo ver la Resolución SENRES 2004-31, que establece el perfil para los titulares de las áreas de administración de recursos humanos que de ella dependen.

o están claros los mecanismos para garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación.

Calidad del Reclutamiento (28)

Los medios utilizados para la búsqueda y atracción de candidatos no son siempre los más idóneos. No existen procedimientos explícitos sobre pautas de reclutamiento. No siempre es abierto y priman en muchos casos las prácticas de la cuota política o el compadrazgo, que propician la arbitrariedad, la politización y el nepotismo. De hecho, la Nueva Ley 2003-17 vuelve a señalar la prohibición de nepotismo, ya especificada en la Constitución en su art. 125 y en el viejo marco legal del Servicio Civil¹⁵. No se mantiene actualizada la nómina de los puestos vacantes, y tampoco es remitida a la OSCIDI. No se publican los concursos en internet. El ingreso puede darse a través de un llamado en los medios de comunicación o porque el candidato presenta su currículo a la unidad de personal de cada organización.

Calidad de la Selección (29–32)

Los manuales de puestos especifican pautas vinculadas a los perfiles. La norma establece que es el Tribunal de Mérito y Oposición quien define previamente la clase de concurso, (abierto o cerrado) y sus procedimientos. Sobre la base de los resultados el Tribunal de Méritos y Oposición evalúa a los candidatos (pruebas, entrevistas y actas). En caso de no establecerse un tribunal, la unidad de personal revisa y evalúa de acuerdo a los requerimientos realizándose una prueba de sus conocimientos y experiencia que luego es presentada mediante un informe. Cabe mencionar que este procedimiento no se cumple; en la mayoría de las organizaciones se verificó que el ingreso de personal, a pesar de estar restringido, registra incorporaciones por la sola decisión de la autoridad nominadora, quien selecciona y dispone quien ingresa sin un concurso de merecimientos, o simplemente se cumple con la formalidad pero en la práctica no existe un verdadero concurso. La injerencia política de la autoridad de turno es evidente, lo que indica que no existe una verdadera práctica de selección y mérito. Los

órganos de selección no siempre mantienen criterios de profesionalidad y experiencia técnica. Muchas veces priman los criterios políticos o de compadrazgo. El procedimiento, en algunos casos es corto y en otros es demasiado burocrático como en el caso del Ministerio de Salud Pública, donde para llenar una vacante de un médico en la zona rural se puede demorar un año y medio. En algunos casos se acudió a empresas especializadas de selección de personal, pero esto es excepcional. A efectos de los funcionarios de libre remoción no se establece pautas de selección.

Calidad de la recepción (33–34)

No se proporciona a los nuevos servidores orientaciones que ayuden en la etapa de integración a los puestos de trabajo. El período de prueba es de 6 meses.

Movilidad (35)

El marco legal establece la posibilidad de movilidad. Existe la figura de comisión de servicio con remuneración hasta dos años. Los traslados pueden realizarse entre unidades, siempre que sea un cargo con igual remuneración y al interior de la organización por un período máximo, en este último caso, de 10 meses. Ambos tipos de traslados requieren la intervención de la/s autoridad/

¹⁵ En Pacifictel S.A., empresa pública, se encontró la existencia de 317 casos de nepotismo en un estudio de la nómina de empleados que halló 212 coincidencias de apellidos paternos y maternos y 105 casos de personas que registran las mismas direcciones domiciliarias. Las dos formas de nepotismo, familiar y domiciliario, fueron establecidas mediante un cruce de información de las bases de datos del personal que trabaja en esa telefónica, cuyos problemas han motivado a la Junta Cívica de Guayaquil a pedir al Gobierno la intervención de la empresa. El listado de 212 casos de nepotismo familiar consta en nueve páginas que despliegan las coincidencias de apellidos en orden alfabético, en las que no solamente se pueden determinar las relaciones entre hermanos, pues también se observa que hay primos, tíos, cuñados y otra clase de parientes. Ver : <http://www.iberomercosul.com>

es nominadora/s del cargo y la aceptación del funcionario.

Ausentismo (36)

Los índices de ausentismo no son satisfactorios y por ello se evita mantener en forma transparente un porcentaje del mismo.

Disciplina (37)

La nueva Ley establece una serie de mecanismos disciplinarios que incluyen la amonestación tanto verbal como escrita, la sanción pecuniaria administrativa, la suspensión temporal sin goce de remuneración y la destitución. El sumario administrativo no se practica conforme al procedimiento establecido en el reglamento. En la práctica no se cumple plenamente con su procedimiento. El incumplimiento con los plazos hace que no se pueda sancionar y que queden impunes muchas sanciones que deberían ser aplicadas. No existe efectividad en la aplicación disciplinaria y no se sientan precedentes en el caso de conductas inadecuadas.

Desvinculación (38–41)

Existen despidos o rescisiones debido a cambios de gobierno, así como la posibilidad de despido por incapacidad o bajo rendimiento, pero en este último caso pocas veces se aplica con efectividad¹⁶.

Gestión del Rendimiento

Planificación y seguimiento del rendimiento (42–45)

Tanto en el marco legal anterior como en la nueva ley 2003-17 se establece que todos los empleados deben ser evaluados formalmente por lo menos una vez al año y que dicha evaluación se vinculará a los ascensos¹⁷. La escala actual establecida por la Nueva Ley establece cinco categorías de evaluación: excelente, muy bueno, satisfactorio, deficiente e inaceptable. Este esquema no se ha cumplido sistemáticamente en todo el sector público. En la práctica se mantienen interrelaciones con el subsistema de gestión de la compensación, más por los derechos adquiridos que por retribuciones va-

riables vinculadas al rendimiento. El sistema de evaluación se ha convertido en una formalidad y de acuerdo a las entrevistas realizadas pocas organizaciones han evaluado, y las que lo han hecho no le encuentran utilidad. El rendimiento no está asociado a la estrategia ni a objetivos de la organización y se carece de una cultura de evaluación del desempeño pese a la obligatoriedad de la evaluación anual. Falta vincular la evaluación del desempeño a los resultados de la organización y dar consecuencia a los procesos de evaluación en términos de desarrollo personal y evolución de las carreras.

Evaluación (46–48)

Las pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas no se definen en base a la estrategia y visión organizativa. Los objetivos de rendimiento se comunican más como una obligación que hay que cumplir que como un instrumento para facilitar el mejoramiento a futuro. La evaluación de desempeño no siempre está vinculada con la capacitación y no se reconocen los desempeños sobresalientes. Las prácticas de evaluación se han convertido en rutinas que deben ser cumplidas y no permiten la distinción de rendimiento entre una y otra persona. Los directivos no siempre asumen un papel protagonista en la gestión del rendimiento de los empleados a su cargo, que generalmente es usada con criterios de compadrazgo. Los supervisores se identifican más con los intereses de los empleados, que con los de la organización. El procedimiento obligatorio de medir el rendimiento es aplicado rutinariamente, por lo que se ha convertido en un mero trámite burocrático que tiene que ser cumplido

¹⁶ A diferencia de otros marcos legales cabe destacar que por la nueva ley es causal de destitución el ingerir licor o hacer uso de sustancias estupefacientes en los lugares de trabajo y asistir al trabajo bajo evidente influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas (Ley 2003–17, art. 50).

¹⁷ El marco legal anterior también incluía su vinculación con la capacitación y los aumentos de salarios.

y generalmente se evalúa de manera homogénea para evitar conflictos interpersonales.

Administración (49)

No se generan prácticas de seguimiento sistemáticas por parte de los directivos.

Gestión de la Compensación

Existencia de estrategia salarial (50)

Hasta el momento no se ha desarrollado una estrategia salarial. A lo largo de las últimas décadas el agobio de las restricciones presupuestarias, no permitió financiar mejoras salariales transparentes, surgiendo incrementos indirectos por vía de la creación de beneficios complementarios. Los servidores públicos están amparados por distintos regímenes laborales de remuneraciones, entre los que podemos citar la antigua ley de Servicios Personales por Contrato —actualmente derogada—, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa —reemplazada por la Nueva Ley 2003-17—, la Ley de Carrera Administrativa de la función legislativa, el Reglamento de carrera judicial, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, la Ley de Remuneraciones, la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, la Ley de Personal de la Policía Nacional, la Ley de Carrera Docente, la Ley Orgánica del Servicio Exterior, entre otros. Estos aspectos muestran una estructura salarial fragmentada, inequitativa y distorsionada.

Este contexto llevó a la definición de la nueva Ley 2003-17 que dispone que se unifiquen todos los componentes salariales. La remuneración mensual unificada refiere a la sumatoria de los ingresos anuales presupuestados para cada funcionario, incluyendo las autoridades, dividida por doce. No se incluirán dentro de su cálculo los conceptos del décimo tercer sueldo, ni décimo cuarto sueldo o Remuneración, Viáticos, Subsistencias, Dietas, Horas Suplementarias, Extraordinarias, Encargos, Subrogaciones, Aportes a la Seguridad Social y Fondo de Reserva (MEF-SENRES, 2004). El régimen comprende a todos aquellos organismos y dependencias del Gobierno Central, los organismos electorales, de control

y regulación así como las entidades que integran el régimen seccional autónomo. Está previsto extenderlo a las entidades de derecho privado, cuyo capital social, patrimonio, fondo o participación esté integrado en el cincuenta por ciento o más por instituciones del Estado o recursos públicos¹⁸. La ley exceptúa al personal docente e investigadores universitarios, técnico-docente, profesional y directivo que están sujetos a la Ley de Educación Superior, Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional; y funcionarios y servidores de las Funciones Legislativa y Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito de la provincia del Guayas y funcionarios del Servicio Exterior que se encuentran en funciones fuera del país, y miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, que se rigen por sus propias leyes¹⁹. Este proceso se implementaría a partir de 2005 y debería finalizar en 2009.

Equidad interna y externa (51–57)

Hasta el momento, los componentes de la remuneración corresponden a un régimen particular que cada organización aplica, permitiendo la existencia de distintos criterios para diseñar los componentes salariales. Estos presentan serias diferencias, por ejemplo entre el sector petrolero, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central que son los más altos, con respecto a los de los ministerios de Salud Pública, Educación y Registro Civil, lo que en la práctica ha generado “clases” de burócratas, siendo frecuente la utilización del término “burocracia dorada”. La Nueva Ley tiene por objetivo modificar esta si-

¹⁸ Este ámbito de aplicación podría ser modificado a partir del dictamen del Tribunal Constitucional.

¹⁹ El marco de las excepciones se fue ampliando luego de la aprobación de la ley en el 2003. Su reformativa agregó las excepciones del Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito de la provincia del Guayas y funcionarios del Servicio Exterior.

tuación al establecer la unificación y homologación que permitiría una mayor equidad interna. La clasificación de los puestos por niveles retributivos no facilita una progresión flexible y está desvinculada del rendimiento y del aprendizaje. La falta de unificación salarial dificulta que una misma clasificación sea aplicable por niveles o bandas salariales. Sin tomar los adicionales y en base a lo que sería el ingreso unificado se estaría en una compresión salarial muy baja (2,97). El sueldo promedio mensual del sector público es cuatro veces mayor al del sector privado.

Eficacia (58)

El diseño de retribuciones variables está desvinculado del rendimiento y no se aplica al desarrollo. Tal como se ha señalado, los adicionales han tenido por objetivo remediar la depreciación del salario tratando de disminuir los costos fiscales.

Administración (59–61)

Actualmente ha quedado como función del SENRES fijar las políticas remunerativas y llevar adelante el proceso de unificación y homologación, previos dictámenes técnicos del MEF. A partir del Decreto 1820-04 se estableció la escala de remuneración mensual unificada para los dignatarios, autoridades y funcionarios del nivel jerárquico superior construida con bandas que permiten aplicar la homologación salarial en forma progresiva a partir de enero del 2005. Si bien, tal como se señaló, la información sobre retribuciones está desactualizada, a efectos de la puesta en marcha de la unificación y homologación, se diseñó el software denominado SIGEF – Distributivo de Remuneraciones Unificadas WEB (DRU-WEB) a efectos de receptor la información referida a remuneraciones, aunque es de destacar, que el problema de la información no responde a un tema de aplicativos informáticos sino centralmente a una cuestión de atomización, negociación política y conflicto burocrático que está pendiente de resolución²⁰.

Otras compensaciones (62–64)

Hasta el momento han existido una serie de beneficios extrasalariales, tales como la deci-

motercera y decimocuarta remuneración, refrigerio, subsidio por cargas familiares, subsidio por educación de hijos menores, fondos de reserva (que es un beneficio que se extiende a todo servidor que preste servicios por más de un año y equivale a un mes de sueldo básico por cada año completo posterior al primer año de trabajo), bono vacacional, aguinaldo, bonificación anual y bonificación por título académico. También, por negociación colectiva, se han estipulado otros beneficios tales como el bono por nacimiento de hijos, el bono navideño, el bono de aniversario, guardería, subsidio por circunstancias geográficas, subsidio por transporte, subsidio matrimonial y uniformes entre otros. Estos beneficios desaparecerían con excepción de la decimotercera y decimocuarta remuneración a partir de la unificación y homologación de salarios.

El sistema de seguridad social entró en crisis en la década del noventa y si bien se promulgó una nueva Ley de Seguridad Social en noviembre de 2001, que estableció el sistema mixto de pensiones, el mismo todavía no se ha aplicado, dado que se presentaron pedidos de inconstitucionalidad sobre la ley. Actualmente, es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social quien cubre tanto al sector público como privado y desde hace varios años el Estado es su mayor deudor. Asimismo, existen las denominadas *pensiones especiales bajo convenio* dentro de su

²⁰ De hecho, el instructivo señalaba que “...de conformidad a lo prescrito en el artículo No 32 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, el Ministerio de Economía y Finanzas suspenderá la transferencia de recursos para atender los gastos de personal a la entidad o entidades que incumplan en el envío de la información requerida, proporcionen información falsa o paguen indebidamente valores. En consecuencia será responsabilidad personal y pecuniaria de las autoridades, funcionarios pagadores, tesoreros o administradores de caja de las instituciones del Estado, que incurran en estos actos, conforme lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera” (MEF-SENRES, 2004).

paquete prestacional, que incluye las jubilaciones especiales para aquellos trabajadores que cumplen labores calificadas como insalubres o mantienen convenios. Los empleados del magisterio fiscal y del magisterio de bienestar social, integran un sistema de jubilaciones especiales (Reporte Regional, 2004).

Consecuentemente, los gobiernos que se han sucedido, a fin de evitar la ampliación del déficit, prefieren no incrementar el salario mínimo puesto que se correría el riesgo de convertir en impagable la deuda que mantiene el Estado con el sistema de Seguridad Social. Por otro lado, el mantenimiento estacionario del salario ha ido en detrimento de la capacidad financiera del sistema de seguridad social (IESS), ya que las contribuciones se toman como un porcentaje de éste (Reporte Regional, 2004). Este aspecto, sumado a la deuda estatal, más la baja de afiliaciones que ha sufrido el IESS²¹ en los últimos años ponen al sistema en un contexto de gravedad y crisis de sustentabilidad futura. Hay reconocimientos no monetarios que han sido logrados vía negociaciones y no se refieren a estados de situación de mejoramiento o mejor calidad en la prestación de servicios, sino a verdaderos privilegios.

Gestión del Desarrollo

Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera (65–70)

Los ascensos deberían realizarse vía concurso de méritos y oposición, pero no existe en la práctica una verdadera carrera civil administrativa. A criterio de los funcionarios no existe ningún beneficio o estímulo de pertenecer a la carrera administrativa, debido a la injerencia política y a la falta de evaluación efectiva del desempeño. La responsabilidad de la ubicación y desarrollo del servidor público en la carrera administrativa está a cargo del Órgano Rector del Sistema—actualmente el SENRES— y de la Unidad de Gestión y Desarrollo de Recursos Humanos de cada organización. Hasta el momento los ascensos se producen más por las cercanías políticas o el compadrazgo que por el rendi-

miento y la capacidad. La Nueva Ley 2003-17 establece que los ascensos se realizarán mediante concursos de merecimiento y oposición que tomarán en cuenta la evaluación de desempeño y los años de servicio, y complementariamente establece un período de prueba de 6 meses. Estos aspectos no han sido reglamentados hasta el momento. En la práctica la carrera está asociada con el ascenso jerárquico, generando inflación estructural en las organizaciones y una apropiación del puesto. En este sentido no se cuenta con carreras horizontales. Los pocos planes de carrera que existen en su mayoría son meramente declarativos y no armonizan las expectativas individuales con las necesidades previsibles de la organización.

Calidad de la formación y Gestión de la formación (71–76)

No se ha desarrollado una política de capacitación global. La formación queda a decisión de cada una de las unidades organizativas. Aún no se cumple con la política de proveer al menos de una actividad de capacitación por año a cada servidor. En la práctica, la actividad formativa responde a acciones aisladas. Algunos organismos presentan programas de capacitación anual, tal como la Contraloría o el Servicio de Impuestos Internos. No se detectan acciones sistemáticas para evaluar el impacto en los resultados de la organización. Las personas no sienten que reciben de la organización una capacitación adecuada para complementar la que ellos tienen, y al ser esporádica la formación difícilmente puede apoyar a la generación de innovaciones o de cambios culturales. La formación generalmente viene dada por la oferta más que por la demanda, sin que medien diagnósticos fiables de necesidades por parte de la organización.

²¹ El número de trabajadores asalariados afiliados al IESS ha registrado una disminución durante la década de los '90. De representar el 55.1% del total de asalariados en 1990, los afiliados pasaron a representar el 39.2% en el 2000.

Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

Gestión del Clima (77–78)

Las organizaciones públicas no cuentan con mecanismos e instrumentos de evaluación del clima laboral.

Eficacia de la Comunicación (79–81)

Los mecanismos de comunicación utilizados son muy pobres, generalmente tardíos para conocer las peticiones y sugerencias que se realizan. Las decisiones de la dirección no circulan con fluidez y generalmente llegan distorsionadas generando alarma y malas interpretaciones. Hay ministerios que no cuentan con portales web²² y en aquellos casos que existen no hay ningún tipo de información para los empleados.

Equidad y calidad de las relaciones laborales (82–85)

En la práctica las relaciones laborales son reactivas en cuanto se actúa solo en función de los conflictos o reivindicaciones laborales, generando un modelo politizado del manejo de las relaciones laborales. Existen mecanismos de negociación colectiva operando en algunas áreas del sector público, en especial en el sector salud y petrolero. Estos sectores han logrado negociaciones con beneficios superiores a los que están bajo el sistema de servicio civil y carrera administrativa. Frente a esta situación, los profesionales adoptaron los paros como medidas de hecho para conseguir reconocimientos especiales. Las asociaciones de servidores públicos se encuentran enroladas en la Confederación Nacional Servidores Públicos del Ecuador (CONASEP), quien tiene interlocución con el gobierno, aunque también cabe destacar que los diálogos se establecen a partir de la amenaza de paros o huelgas. A modo de ejemplo, vale mencionar que uno de los temas de la agenda actual es el de la homologación salarial, cuestión que ya ha previsto el inicio de una serie de paros por los distintos sindicatos del sector público.

Gestión del conflicto laboral (86–87)

Los servicios públicos han sido cautivos de los grupos agremiados, existiendo un precario equilibrio entre las posiciones de poder de la dirección y los empleados. Generalmente, existe imposición de las propuestas de los sindicatos y gremios que finalmente son aceptadas en detrimento del servicio. Esto ha generado contextos de alta conflictividad y un marco de relaciones laborales con orientación a la confrontación y a la descalificación del adversario. En ciertos sectores, como salud y educación, el número de conflictos es alto y genera grandes paralizaciones. No se cuenta con mecanismos o instancias eficaces para el manejo y solución de este tipo de conflictos. Cabe destacar que la Nueva Ley 2003-17 establece la prohibición para los servidores públicos de paralizar a cualquier título los servicios públicos, en especial los de salud, educación, justicia y seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, procesamiento, transporte y distribución de hidrocarburos y sus derivados, transportación pública y telecomunicaciones. La inobservancia de esta prohibición producirá obligatoriamente la destitución del servidor infractor²³.

La gestión de las políticas sociales (88–89)

La nueva ley de Seguridad Social establece el sistema de seguro privado, que junto a los seguros sociales del IESS, se espera incrementemente y mejore la cobertura en salud. Los beneficios sociales se

²² Por ejemplo la actual SENRES no cuenta con acceso vía página web.

²³ Cabe señalar que el anterior marco legal, en su inciso g) del artículo 60 señalaba también la prohibición a los servidores públicos de declarar huelgas, apoyar o intervenir en las mismas y formar sindicatos, estableciéndose al mismo tiempo que sólo se prohíbe la huelga a los servidores públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado (en particular, funcionarios de los ministerios, el poder judicial y las fuerzas armadas) o que realicen servicios esenciales en el sentido estricto del término (aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad de la persona o la salud de toda o parte de la población).

han señalado en la sección de otras compensaciones y en general muchos de ellos se han dado más por conquistas gremiales que como gestión de políticas sociales.

Organización de la función de los Recursos Humanos

La función de Recursos Humanos a nivel central ha sufrido constantes cambios sin lograr hasta el momento institucionalizarse a la par que en los últimos años sus acciones han estado centralmente vinculadas a la cuestión salarial. Hasta 1989 operaban la Dirección Nacional de Personal y la Inspectoría General de la Nación, como unidades administrativas adscritas a la Presidencia de la República. Esta última fue integrada a la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA) en 1989. En agosto de 1998, la SENDA fue suprimida, creándose la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional OSCIDI como una dependencia de la Secretaría General de la Presidencia de la República, atribuyéndole funciones como ente rector de la administración de los recursos humanos y organizaciones del sector público. La Dirección Nacional de Personal desapareció y sus atribuciones fueron dadas a las unidades de personal de las instituciones públicas, excepto las atribuciones de valoración y revaloración de puestos y remuneraciones que fue entregada al Ministerio de Economía y Finanzas. En 1999, se creó el Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público (CONAREM), cuya secretaría ejecutiva era llevada por la OSCIDI y cuya misión principal era determinar las políticas salariales y criterios remunerativos a aplicarse en las entidades e instituciones del Estado. El objetivo se logró solo parcialmente ya que se mantuvo la posibilidad de que vía leyes especiales se establezcan otros sistemas remunerativos, lo que ha ocasionado una proliferación de leyes especiales por ramas profesionales para

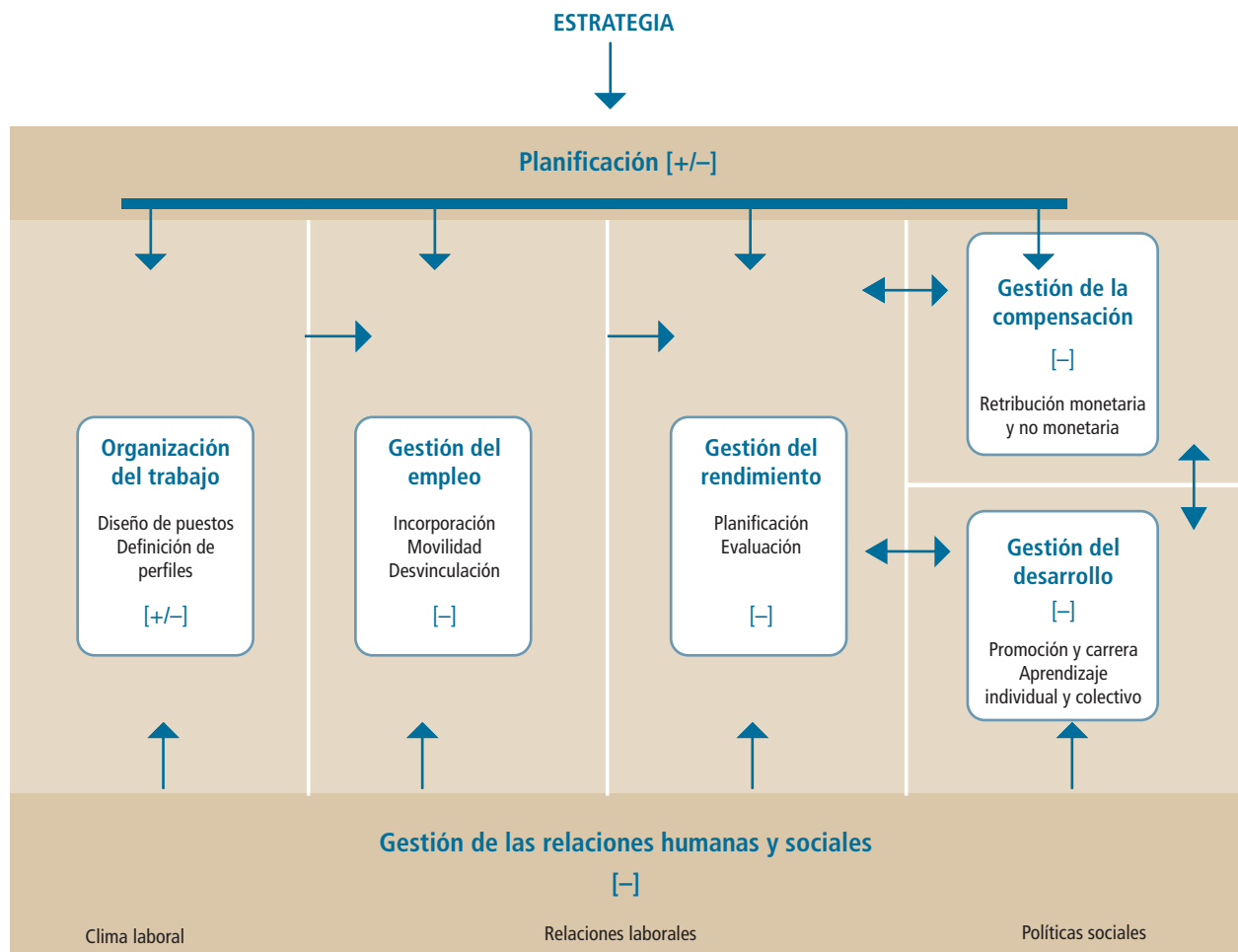
la determinación de protección especial de derechos y de escalas remunerativas, evidenciándose una falta de racionalidad en el manejo remunerativo y asimetrías entre organismos.

Esto motivó la nueva Ley 2003-17 que crea la SENRES, cuyas funciones son ejercer la rectoría de la administración de recursos humanos, proponer las políticas, emitir normas e instrumentos relativos a diseño, reforma e implementación de estructuras organizacionales, evaluar y controlar la aplicación de las políticas y normas, remitir estudios técnicos relacionados a la gestión de remuneraciones del sector público, administrar el sistema nacional de información de desarrollo institucional, recursos humanos y remuneraciones de los servidores y trabajadores del sector público, preparar y expedir los reglamentos de aplicación general de la Gestión Organizacional por Procesos y de Recursos Humanos, establecer los programas de capacitación generales, y determinar los montos máximos obligatorios que se asignarán para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios económicos y sociales, que se pacten en los contratos colectivos y actas transaccionales. La Nueva Ley establece que las unidades de administración de recursos humanos dependerán técnicamente de la SENRES y, administrativa, orgánica, funcional y económicamente, de sus respectivas instituciones.

Hasta antes de la reforma en 1998 el grado de centralización en la toma de decisiones a través de la SENDA era muy alta, a partir de la reforma y con la desaparición de esta organización y la creación de la OSCIDI, se generó un alto grado de descentralización por decreto y sin preparación de las unidades, lo que ha generado que muchas de las competencias no sean ejercidas ni aplicadas, y que se debilite el sistema de control e información. Generalmente los servicios centrales responsables del sistema de SC no son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.

Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



II. INDICADORES

A) Indicadores Cuantitativos

1. Tasa de designaciones políticas

I. Número de cargos de Jefatura		
II. Número total de funcionarios		
I / II		n/d

Peso fiscal del empleo público

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno

I. Nómina salarial del gobierno central civil (En millones de US\$)	1.364	2003 <i>Fuente:</i> Evaluación de sistema de Servicio Civil – Estudio de Caso Ecuador-Patricia Herrmann (Pág. 29–33) – Presupuesto General del Estado (devengado)
II. PBI (En millones de US\$)	26.844	2003 <i>Fuente:</i> Economía Ecuatoriana en cifras – ILDIS – Estadística N° 3
I / II		5.08%

Incentivos del Servicio Civil

3. Compresión vertical de los salarios

I. Mayor salario de la escala de la tabla salarial	899	2004 <i>Fuente:</i> Escala SENRES – Ingreso Unificado – Director Área
II. Menor salario de la escala de la tabla salarial	302	2004 <i>Fuente:</i> Escala SENRES – Ingreso Unificado – Auxiliar servicios-
I / II		2.97

Incentivos del Servicio Civil

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

I. Sueldo promedio anual del gobierno central civil (ex funcionario activo)	494.06	2003 <i>Fuente:</i> Evaluación de sistema de Servicio Civil- Estudio de Caso Ecuador- Patricia Herrmann (pág. 29–33) – Presupuesto General del Estado (devengado) – Gastos en Personal – cantidad de empleados/12
II. PBI per cápita (mensualizado en US\$)	176.6	2003 <i>Fuente:</i> Economía Ecuatoriana en cifras – ILDIS – Estadística N° 3 (US\$2.120/12)
I / II		2.79

Incentivos del Servicio Civil

5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado

I. Gasto promedio mensual por servidor activo en el gobierno central civil (en US\$)	494.06	2003 <i>Fuente:</i> Evaluación de sistema de Servicio Civil - Estudio de Caso Ecuador- Patricia Herrmann (pág. 29–33) – Presupuesto General del estado (devengado) – Gastos en Personal / cantidad de empleados/12
II. Salario medio mensual (en base a muestra de trabajadores de todos los sectores)	121	2003 <i>Fuente:</i> Economía Ecuatoriana en cifras —ILDIS— Estadística N° 15.
I / II	4.08	

Dotación de Servicio Civil

6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total

I. Número total de empleados activos del Gobierno Central Civil	230.185	2003 <i>Fuente:</i> Evaluación del Sistema de Servicio Civil – Estudio de Caso Ecuador – Patricia Herrmann (pág. 29–33) – Presupuesto General del Estado.
II. Población total	13.279.147	2003 <i>Fuente:</i> Evaluación de sistema de Servicio Civil – Estudio de Caso Ecuador – Patricia Herrmann (pág. 29–33) – Banco Central del Ecuador.
I / II	1.73%	

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total del Gobierno Central (en millones de US\$)	4.917	2003 <i>Fuente:</i> Subsecretaría de Presupuesto – Presupuesto General del Estado (devengado).
II. Número de empleados del Gobierno Central-Civil	230.185	2003 <i>Fuente:</i> Evaluación de sistema de Servicio Civil – Estudio de Caso Ecuador – Patricia Herrmann (pág. 29/33) – Presupuesto General del Estado.
I / II (en dólares)	21.361,07	

B) Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil

Tabla de índices

Índice	Valor Índices (escala 0 A 20)	Porcentaje de la escala	Subíndice	Valor subíndices (escala 0 a 10)	Porcentaje de la escala
(E) Eficiencia	3.17	16%			
(M) Mérito	3.69	18%			
(CE) Consistencia estructural	2.82	14%			
			(CES) Coherencia estratégica	1.29	13%
			(CD) Consistencia directiva	1.71	17%
			(CP) Consistencia procesos	1.25	13%
(CF) Capacidad funcional	3.77	19%			
			(COM) Competencia	1.94	19%
			(EI) Eficacia incentivadora	1.54	15%
			(FL) Flexibilidad	2.18	22%
(CI) Capacidad integradora	3.76	19%			

Eficiencia

Los valores más bajos surgen del subsistema de planificación y de compensaciones. Esto está dado en parte, por la ausencia de políticas destinadas a la optimización de efectivos y en un marco de crecimiento creciente del gasto público en lo relativo a las dotaciones, pese a los intentos de disciplina fiscal que realiza el gobierno. En lo relativo a compensaciones, la baja performance se produce por las diferencias entre salarios que se da tanto al interior de la APN, generando lo que se ha dado en llamar la “burocracia dorada”. También impacta en el índice la ausencia de inversión en las políticas de formación. El valor más alto se obtiene para los beneficios sociales.

Mérito

Este índice expresa la baja aplicación del principio de mérito más allá de la existencia de normas

que formalicen ese aspecto. Asimismo, su valor más bajo se encuentra en lo relativo al sistema de compensaciones ya que se presentan decisiones arbitrarias sobre salarios.

Consistencia Estructural

Subíndice Coherencia Estratégica. Refleja la debilidad del sistema de planificación y las consecuencias de la ausencia de información que impacta en la posibilidad de realizar previsiones de personal. La política de remuneraciones no responde a lineamientos estratégicos y de hecho las actuales intenciones de unificar las remuneraciones están encontrando serias resistencias. También expresa la ausencia de inversión en formación dirigida a fortalecer prioridades institucionales.

Subíndice Consistencia Directiva. Los procesos de descentralización fueron realizados sin forta-

lecer la capacidad de las unidades de recursos humanos. La función central de recursos humanos ha atravesado constantes cambios y su prioridad ha sido hasta el momento resolver la cuestión de las remuneraciones. No se percibe valor en la gestión de recursos humanos, la cual solo se aboca a temas administrativos. Existe escasa participación de los directivos de línea quienes, dados los cambios políticos, asumen posiciones de bajo perfil.

Subíndice Consistencia de los procesos. La consistencia de procesos es baja. Evidencian problemas los relativos a gestión de la compensación, a los sistemas de información, y a la ausencia de políticas vinculadas al desarrollo de carrera y planes de sucesión que adoptan características de tipo clientelístico. Se destacan los esfuerzos realizados a efectos de mejorar los procesos de organización del trabajo a partir de 2001.

Capacidad Funcional

Subíndice Competencia. Presenta los problemas asociados con la persistencia de prácticas clientelísticas a efectos del ingreso y la ausencia de políticas de formación.

Subíndice Eficacia incentivadora. La gestión del rendimiento es en la práctica casi inexistente y la gestión de las compensaciones ineficiente. La compresión salarial es baja. Los mecanismos de promoción están vinculados a prácticas de tipo clientelísticas. Se destacan los beneficios sociales que sin embargo, podrán ser eliminados debido a la unificación y homologación de remuneraciones.

Subíndice Flexibilidad. Destaca los procesos de organización del trabajo que otorgan flexibilidad al subsistema, permiten la movilidad entre áreas y han sido rediseñados en base a procesos a partir del 2001. Los desempeños más bajos se encuentran en la inexistencia de carreras horizontales, la ausencia de mecanismos de planificación de los recursos humanos y la debilidad de las acciones de formación, entre otros.

Capacidad integradora

Influye la ausencia de políticas vinculadas tanto a la gestión del clima como de la comunicación. Las relaciones laborales han adquirido un corte altamente conflictivo que no presenta signos de resolución en el corto plazo. Mejoran el desempeño de los beneficios sociales y las prácticas de salud.

III. CONCLUSIONES

Análisis de áreas causales

Entre las principales áreas causales podemos señalar: **la ausencia de estrategias** definidas en relación al sistema de gestión de recursos humanos que impiden la alineación de las políticas a orientaciones prioritarias y el fuerte componente **clientelista** a efectos de los ingresos y ascensos que impacta sobre el principio de mérito, especialmente después de la crisis de 1998. Los empleados rechazan cualquier cambio en la organización y lo interpretan inmediatamente como privatización, municipalización o despidos. Los estímulos se han convertido en derechos “adquiridos” que automáticamente se otorgan sin ningún esfuerzo adicional. La **persistencia de esquemas de mera administración de personal**, unidos a la cultura política, las deficiencias directivas y el clima laboral se manifiestan como incapaces para responder a las crecientes demandas ciudadanas por servicios de mayor calidad. La **ausencia de una política clara** en relación a **la institucionalidad** de la gestión a nivel central de los recursos humanos ha generado una fuerte fragmentación y debilidad en el sistema.

Factores del contexto interno y entorno

La estructura organizativa existente no favorece el funcionamiento del SC, presentando inercias o resistencias a cambiar el funcionamiento derivado de una cultura autoritaria y poco estimulante para el desarrollo y mejoramiento de los recursos humanos. El alto grado de conflicto interno en

algunos sectores se potencia por la crítica situación presupuestaria. Otro factor importante son los frecuentes cambios políticos, que logran generalmente inmovilizar a los funcionarios de planta quienes pasan a desarrollar un bajo perfil.

Conclusiones Principales del Diagnóstico

El Servicio Civil ecuatoriano ha atravesado varios intentos de mejora a partir de fines de los noventa, sin embargo, la alta puja política interna y la pervivencia de prácticas clientelistas no permiten su desarrollo en forma integral. En ese sentido, cabe destacar que se ha aprobado un nuevo marco legal, la Ley 2003-17, que vuelve a establecer cuestiones tales como la prohibición de nepotismo, de pluriempleo o de concurso por mérito para el ingreso, ya señaladas por otros marcos legales. Este contexto se ve agravado por la existencia de diversos regímenes, tales como la reciente Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa, Homologación y Unificación de las remuneraciones del sector público —Ley 2003-17—, el Código del Trabajo, la Ley de Carrera Administrativa de la función legislativa, el Reglamento de carrera judicial y las leyes de cada escalafón. Esta diversidad de regímenes imprime un contexto de fragmentación y autonomía, cuyos efectos más disfuncionales se traducen en la política de remuneraciones, la cual es hoy el principal núcleo de reforma.

Las principales debilidades se detectan en el sistema de planificación y en el sistema de gestión de compensaciones. Esto se debe tanto a la ausencia de estrategia en las prácticas y políticas de gestión de recursos humanos como a la debilidad de los sistemas de información, la persistencia del ajuste presupuestario y la fuerte politización interna.

La gestión del empleo, desarrollo y rendimiento, aparecen permeadas por prácticas de tipo clientelista, siendo débil el mérito como guía de acción. Así, la evaluación del rendimiento surge más como una práctica discrecional de mejora

salarial que como mecanismo de acción orientado a la gestión de los recursos humanos. El subsistema de organización del trabajo ha tenido una fuerte revisión en los últimos años, por lo que se presenta una estructura un poco más consistente y adecuada. Por último, las prácticas de negociación laboral han estado marcadas por el conflicto impactando sobre el subsistema, mientras que los beneficios sociales se han movido o como mecanismos de compensación extrasalarial o como resultado de presiones sindicales extremas.

IV. RECOMENDACIONES

1. Generación de consensos políticos como base de los procesos de reforma del servicio civil.
2. Generación de acciones tendientes a la construcción de una visión integrada que conciba a los recursos humanos como activos productivos y no como parte de un inventario de activos fijos improductivos.
3. Ordenamiento de la normativa legal existente, diferenciando que normas aplican y reglamentando los vacíos jurídicos.
4. Diseño de mecanismos e incentivos que promuevan el mérito como forma de ingreso y ascenso a la carrera administrativa
5. Creación de instancias de atención y solución de conflictos laborales, de manera que se prevengan o se manejen adecuadamente conflictos laborales y se eviten huelgas y paralizaciones.
6. Desarrollo y fortalecimiento institucional del área central de gestión de Recursos Humanos que incluya acciones concretas vinculadas a otros aspectos que no sean los remunerativos o meramente administrativos.
7. Profesionalización y formación de los cuadros directivos y administrativos en las Unidades de Recursos Humanos de las distintas áreas.

V. TABLA DE SÍNTESIS

Categorías	Factores	Comentarios del Evaluador
Antecedentes		Alto conflicto político interno. Precariedad legal y ausencia de cumplimiento de normas. Ausencia del mérito a efectos del ingreso y ascenso.
Análisis del contexto institucional	Análisis del marco legal	Diversidad de regímenes. Intentos de regular política de remuneraciones como núcleo de reforma del sistema. Aprobación reciente de Nuevo Marco Legal, Ley 2003-17. orientada a resolver unificación de remuneraciones.
Análisis funcional del servicio civil	Análisis organizativo de la función Recursos Humanos	Reforma de 1998 estableció la creación de la OSCIDI y un proceso de total desconcentración de las funciones de gestión de recursos humanos en las áreas de RH. Institucionalidad altamente precaria. Reemplazo reciente del CONAREM y OSCIDI por la SENRES.
	Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado	Tendencia creciente de aumento del gasto en personal. Ausencia de información sobre número de personal de confianza. Baja compresión salarial: 2,79. La nómina salarial representa el 5,08% del PIB. Existencia de un 4,08% de brecha entre sueldo promedio sector privado y sector público.
Análisis por subsistemas	Planificación	Precariedad y fragmentación del proceso de planificación. Ausencia de información. Marco permanente de restricciones presupuestarias. Existencia de modalidades de contratación por servicios ocasionales y profesionales.
	Organización del trabajo	Formalización reciente de procesos de organización del trabajo en base a procesos (2001). Existencia de sistema de clasificación de puestos y manuales.
	Gestión del empleo	Ausencia del principio de mérito. Nepotismo, y prácticas de patronazgo político. Diseño legal que permite una movilidad adecuada. Ausencia de uso de medidas disciplinarias.
	Gestión del Rendimiento	Práctica formal con grado variable de realización. El rendimiento no está asociado a la estrategia y objetivos de la organización. Ausencia de una cultura de evaluación del desempeño.
	Gestión de la Compensación	Ausencia de una política de compensaciones hasta el momento. Inequidad interna por diversidad de regímenes. Intento de unificación y homologación a partir de Nueva Ley 2003-17, con fuertes resistencias internas. Sistema de pensiones en crisis.
	Gestión del Desarrollo	Inexistencia de políticas de desarrollo. Prácticas clientelísticas asociadas a los ascensos. Ausencia de políticas de formación
	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	Alto conflicto gremial. Uso frecuente de la huelga como instancia de mejoras laborales. Amplio abanico de beneficios sociales que serán eliminados por implementación de nueva ley.
Índices del sistema de servicio civil		El valor más bajo se da para el índice de eficiencia (16%) y el más alto corresponde a capacidad funcional y capacidad integradora que representan un 19%.

ANEXOS

ANEXO I. Valoración de los puntos críticos

(Ver anexo final)

ANEXO II. Ficha técnica del informe

- **Fecha de finalización del informe**
Diagnóstico finalizado en: Julio 2003
Revisión y actualización: Septiembre 2004
- **Consultores**
Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic
Asistentes: Yanina Azzolina – María Jesús Zuvanic
- **Fuentes de obtención de la información**

Documentos consultados

Banco Central Ecuador (BCE) (2004) “Informe sobre la Proforma Presupuestaria del Gobierno Central, de las Entidades Autónomas y Límite de Endeudamiento Público”.

MEF (2004) “Proforma Presupuestaria 2005”. República del Ecuador. SIGEF. Catálogo de régimen salarial.

MEF (2004a) “Presentación de la Proforma del Presupuesto 2005”. Subsecretaría de Presupuesto. Ministerio de Economía y Finanzas. Quito. Ecuador.

Presentación al Congreso Nacional de la Proforma del Presupuesto General del Estado para 2005. República del Ecuador. Gobierno Nacional del presidente constitucional de la república, Ing. Lucio Gutiérrez Borbúa. Quito, agosto de 2004.

SENRES (2004) “Informe sobre Nueva Ley”. Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público.

Normativa consultada

Constitución Política de la República del Ecuador que fue publicada en el Registro Oficial 1, del 11-VIII-98.

Código del Trabajo. Registro Oficial 162, del 29-IX-97.

Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Registro Oficial 574, del 26-IV-78.

Ley orgánica de servicio civil y carrera administrativa y de unificación y homologación de las remuneraciones del sector público. N° 2003-17. 6 de octubre de 2003.

Ley de Servicios Personales por contrato se creó mediante Decreto Supremo 913 y fue publicada en el Registro Oficial 364, del 7-VIII-73.

Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa privada se creó mediante ley 50 y fue publicada en el Registro Oficial 349, del 31-XII-93.

Ley orgánica del Servicio Exterior se creó mediante Decreto Supremo 2268 y se publicó en el Registro Oficial 353, del 15-X-64.

Ley de Seguridad Social se creó mediante Ley No. 2001-55 y fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial 465, del 30-XI-2001.

Ley de escalafón y sueldos de los administradores profesionales de Ecuador se creó mediante Ley 132 y fue publicada en el Registro Oficial 381, del 10-VIII-98.

Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público se creó mediante Ley 122 y se publicó en el Suplemento del Registro Oficial 453, del 17-III-83.

Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal se creó mediante Ley 2002-72 y fue publicada en el Registro Oficial 589, del 4-VI-2002.

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado se creó mediante Ley 2002-73 y fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial 595, del 12-VI-2002.

- Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos se creó mediante Decreto Supremo 1338 y fue publicada en el Registro Oficial 714, del 3-I-75.
- Ley de Carrera Administrativa de la función legislativa se creó mediante Ley 39 y se publicó en el Registro Oficial 479, del 15-VII-86.
- Ley de regulación económica y control del gasto público se creó mediante Ley 122 y se publicó en el Suplemento del Registro Oficial 453, del 17-III-83.
- Decreto 1820-04. Escala de remuneración mensual unificada para los dignatarios, autoridades y funcionarios de nivel jerárquico superior.
- Decreto No. 41 (creación de la oficina de servicio civil y desarrollo institucional) se publicó en el Suplemento del Registro Oficial 11, del 25-VIII-98.
- Decreto Supremo No. 302 (vigencia de normas de las leyes de defensa y ejercicio profesional) que se publicó en el Registro Oficial 276, del 30-III-73.
- Reglamento de aplicación de la bonificación por títulos académicos, especializaciones y capacitación adicionales en favor de los servidores públicos sujetos a las leyes de servicio civil y carrera administrativa y de remuneraciones de los servidores públicos que se creó mediante Resolución No. DNP-REM 920320 y se publicó en el Registro Oficial 929, del 6-V-92.
- Reglamento del fondo de reserva para los servidores públicos sujetos a la ley de servicio civil y carrera administrativa que se creó mediante Decreto 913 y fue publicado en el Registro Oficial 391, del 5-III-81.
- Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada se creó mediante Decreto No. 2328 y fue publicado en el Suplemento del Registro Oficial 581, del 2-XII-94.
- Reglamento General de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa se creó mediante Decreto Ejecutivo 646 y fue publicado en el Registro Oficial 162, del 10-IV-85.
- Reglamento General de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos se publicó en el Registro Oficial 371, del 6-II-86.
- Reglamento a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal se creó mediante Decreto 96 y se publicó en el Registro Oficial 18, del 10-II-2003.
- Norma Técnica de Ubicación Inicial de los Servidores Públicos en el desarrollo de carrera se creó mediante Resolución OSCIDI-0034-2000 y fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial 234, del 29-XII-2000.
- Resolución No. 139 (Se dispone que la oficina de servicio civil y desarrollo institucional – OSCIDI y el Ministerio de Economía y Finanzas, en el ámbito de sus competencias, realizarán el estudio de revisión a la clasificación y valoración de las clases de puestos profesionales, se publicó en el Registro Oficial 561, del 23-IV-2002.
- Resolución SENRES-2004-00031 del 18 de febrero de 2004.

Sitios web consultados

Ministerio de Economía y Finanzas	http://minfinanzas.ec-gov.net/
Banco Central del Ecuador	http://www.bce.fin.ec
Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales	www.ildis.org.ec
Sistema integrado de gestión financiera	www.sigef.gov.ec
Tribunal Constitucional	http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/
Noticias	http://www.lahora.com.ec/Opinion.asp?seid=3
Ministerio de Gobierno y Policía	http://www.mingobierno.gov.ec/normativa.html
Gobierno Nacional de la República del Ecuador	http://www.presidencia.gov.ec
Instituto Ecuatoriano de Servicio Social	http://www.iess.gov.ec/
Consejo Nacional de Modernización del Estado	http://www.conam.gov.ec/
Noticias	http://www.elcomercio.com.ec

Abreviaturas

CEOSL	Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres
CONAREM	Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público
CONASEP	Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas
DRU-WEB	Distributivo de Remuneraciones Unificadas WEB
FMI	Fondo Monetario Internacional
GRH	Gestión de Recursos Humanos
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OSCIDI	Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional
RH	Recursos Humanos
SC	Servicio Civil
SECAP	Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional
SENDA	Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo
SENRES	Secretaría Nacional Técnica de Recursos Humanos
SIGEF	Sistema integrado de gestión financiera

Síntesis del diagnóstico

Caso El Salvador¹

I. RESUMEN EJECUTIVO

Principales conclusiones

Desde 1996, el Banco Mundial (BM) aportó fondos y brindó asistencia técnica para la reforma del sistema financiero y de contrataciones, y la modernización de los recursos humanos (RH). Se dotó a las oficinas de una red de información sobre RH que permitió la detección de muchas irregularidades. Con el apoyo de una consultora internacional se diseñaron e implementaron mejoras en la gestión. La Ley de Servicio Civil (LSC) del año 1961 se tornó obsoleta para los nuevos paradigmas, pero su proyecto de modificación generó fuertes resistencias de la oposición política que culminaron con la pérdida de escaños en la Asamblea y la decisión de aguardar escenarios más favorables antes de otorgarle un nuevo impulso.

En la actualidad, las decisiones de RH están estrechamente ligadas a la política de restricción presupuestaria. Todos los subsistemas muestran una gran debilidad salvo el subsistema organización del trabajo que relativamente logra un mejor desempeño. Se avanzó mucho en la definición de los perfiles en base a competencias. La gestión del desarrollo es el subsistema menos desarrollado: el Instituto de Formación Profesional es un organismo del Estado pero sólo capacita a niveles gerenciales y pone el énfasis en la capacitación

del sector privado. También es muy débil la gestión de las relaciones humanas y sociales, por los limitados canales de comunicación, la imposibilidad de sindicalización de los empleados públicos y las escasas garantías de estabilidad y desarrollo de carrera a los representantes gremiales.

Los índices representan en promedio alrededor del 13% de la escala prevista. El menor valor individual (8%) corresponde al índice de capacidad integradora, lo que se corresponde con el reducido reconocimiento de derechos gremiales y baja calidad de los beneficios sociales, y el mayor (18%) al índice de capacidad funcional, por los avances realizados en el subsistema de organización del trabajo.

Contexto institucional

En los últimos años, El Salvador ha atravesado profundos cambios en materia política y administrativa. En 1991 recuperó la paz después de una guerra civil de 12 años. Desde 1989, la coalición de partidos políticos Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) ha encabezado el Poder Ejecutivo y con el último triunfo electoral del 2004, estará en el poder hasta el año 2009. Sin embargo, desde principios de los '90, el principal partido de oposición Frente Farabundo Martí

¹ Autores: Mercedes Iacoviello, Mónica Iturburu e Ivania de la Cruz Orozco

para la Liberación Nacional (FMLN) ha logrado tener una presencia importante en los gobiernos municipales y en la Asamblea; su alto poder de negociación y su rechazo a aprobar cambios en materia de modernización de RH en el sector público han impedido que se modifique la LSC.

Antecedentes

En 1996 el Banco Mundial autorizó un préstamo a El Salvador para financiar un plan de modernización del sector público que cuenta con cuatro componentes: a) Reestructuración institucional y desburocratización, b) Administración de los recursos humanos, c) Administración de recursos financieros y d) Privatización y participación del sector privado en la provisión de servicios públicos. El plan que el gobierno preparó para la modernización de los RH tiene el fin de “dotar al gobierno de capacidad para administrar, monitorear y controlar los recursos humanos, desarrollar de manera gradual un servicio público adecuado en términos de tamaño y calidad, así como establecer condiciones para motivar, incentivar y desarrollar al personal” (BM, 1996). Para conseguirlo se propusieron las siguientes medidas: “implementar un sistema de información sobre la administración de los RH, crear una entidad central de la administración de los RH, fortalecer las capacidades en cuanto a administración de los RH en las unidades operativas dentro de los ministerios, reducir el empleo público para eliminar al personal redundante y desarrollar una nueva estructura legal para el servicio civil” (BM, 1996).

Entre los proyectos que el BM ha financiado o continúa financiando para lograr la modernización de RH se encuentran la compra de equipo para implementar el Sistema Integral de Recursos Humanos (SIRH), la contratación de expertos para asesorar en la creación de la unidad central de la administración de los RH, la Coordinación del Componente de RH de la Secretaría Técnica de Modernización (CRH-STM), el desarrollo de un sistema de nivelación y remuneración, servicios de consultoría para

desarrollar un sistema que contenga procedimientos de reclutamiento, selección, promoción y desvinculación de trabajadores, servicios de consultoría para modificar la estructura legal del servicio civil, y entrenamiento al personal para la puesta en marcha de todas las reformas que acompañan al proceso de modernización.

Los gobiernos encabezados por la ARENA han demostrado una auténtica voluntad política para modernizar la gestión de RH en el gobierno central. El principal logro obtenido hasta el presente ha sido reducir el excedente de plazas, que habían sido creadas principalmente entre 1988 y 1994 para disminuir los índices de desempleo, lo que implicó una importante reducción del gasto público. El programa de modernización también ha incluido esfuerzos importantes por crear y mantener actualizada una base de datos con información sobre los RH en el sector público, el Sistema de Información de Recursos Humanos (SIRH) para lo cual, en una primera etapa se dotó a las oficinas de RH de equipamiento informático moderno para crear una red de información sobre los empleados públicos.

La segunda etapa del proceso de modernización comenzó en enero del 2002. Desde entonces y hasta junio de 2004, la empresa Hay Group fue contratada por el gobierno para diseñar e implementar varias mejoras en la gestión de RH y probarlas en experiencias piloto. El objetivo buscado en esta segunda etapa fue continuar el proceso de modernización de RH haciendo hincapié en la gestión del rendimiento, la capacitación y la confección de una base de datos que abarcara la información sobre este aspecto, así como la sanción de una nueva ley. Los principales resultados han sido el diseño de un nuevo modelo de RH que guiará toda la modernización del empleo público, la capacitación de directivos y la implantación de medidas para la transformación de las oficinas de RH.

Además de la CRH-STM, existen otros órganos que intervienen en la gestión de RH: a) las Comisiones de Servicio Civil (CSC), unidades que se conforman en cada una de las dependencias públicas para dar seguimiento y solución a

asuntos conflictivos que involucren a un trabajador, formadas por tres representantes (ministerio, Tribunal del Servicio Civil y empleados); b) el Tribunal del Servicio Civil (TSC), cuya función principal es conocer, en recurso de revisión y de nulidad, las resoluciones definitivas pronunciadas por las CSC; c) la Coordinación Nacional Unidad de Defensa de los Derechos del Trabajador – Procuraduría General de la República (CNUDDT), oficina que sólo prestaba sus servicios a trabajadores del sector privado y que a partir del año 2000 comenzó a brindar asesoría legal a los trabajadores cuyos casos serían revisados en las CSC; hasta entonces, los empleados carecían del derecho de solicitar asesoría legal para garantizar que su caso fuera revisado y solucionado con objetividad y en apego a la ley; d) la Corte de Cuentas, órgano de contralor cuya función es supervisar que los fondos públicos destinados al pago de salarios se utilicen de manera adecuada, y de establecer sanciones para quienes hagan uso indebido de dichos fondos.

Con respecto al marco normativo, los actores involucrados en la gestión del empleo público han actuado con base en la Ley de Servicio Civil, dictada a través del Decreto N° 507 de 1961, mediante la cual se instruye y guía a las Comisiones de Servicio Civil, al Tribunal de Servicio Civil y a todas las dependencias involucradas en las relaciones del Estado y sus funcionarios y empleados. Cabe señalar que la LSC no cuenta con un reglamento que establezca funciones y atribuciones precisas, y resulta obsoleta para darle respaldo legal a la modernización del sistema de RH.

Se han realizado esfuerzos por impulsar la reforma de la LSC pero no fueron exitosos. A finales de los '90 y una vez iniciado el proceso de implantación del SIRH (aplicado en 150 instituciones), el BM sugirió crear una ley para el servicio profesional, para lo cual se contrató a una consultora que elaboró un anteproyecto de ley incompatible con la Constitución de El Salvador. Ante esto, el BM autorizó una nueva contratación que incluyó a expertos en leyes salvadoreñas.

El anteproyecto de ley comenzó a tomar estado público en el período preelectoral y el FMLN tomó el asunto como uno de los ejes de su campaña, presentándolo como un intento del gobierno por despedir a empleados públicos y disminuir los derechos de los trabajadores, lo que generó malestar en miles de personas, que expresaron su rechazo en manifestaciones masivas. Esto repercutió negativamente en el partido gobernante, que perdió escaños en la Asamblea y en municipios. Ante este nuevo escenario, el gobierno decidió hacer una pausa en el plan de modernización de RH, pospuso la reforma normativa y bajó el perfil de las acciones. Hasta la actualidad, no se perciben intentos por reimpulsarla debido a que el Poder Ejecutivo está a la espera de un momento político más propicio.

A pesar de este freno político-normativo, el gobierno ha persistido en el plan de modernización de RH, para lo cual ha contado con financiamiento del BM. Asimismo, se han dado dos modificaciones parciales a la LSC con el propósito de regularizar la situación de miles de empleados que han ingresado a la administración pública por el régimen de contratos. Aunque esta figura se creó para trabajadores que desempeñarían funciones muy específicas y por un período corto, en la práctica se aplica a 37.258 trabajadores, lo que representa aproximadamente el 40% del total de empleados públicos². Las modificaciones realizadas a la LSC permiten indemnizar a los empleados cuyo contrato no se renueve y establece plazos para que las indemnizaciones se hagan efectivas. Si bien ello ha permitido a los empleados contar con una compensación económica ante el cese de la relación laboral por vencimiento del contrato, un enorme segmento de servidores públicos no tiene la garantía de estabilidad laboral con que cuenta el personal de carrera administrativa, aunque el buen desempeño es un factor que influye considerablemente en la permanencia.

² Datos de julio de 2003.

Existe otra normativa que regula el empleo público, particularmente en lo relativo a los recursos financieros: las leyes anuales de presupuesto, en las que se describe el monto de gastos en servicios personales de cada dependencia, y las leyes anuales de salarios, en las que se especifica el número de vacantes y el monto salarial con que cuenta cada dependencia para cada puesto.

Análisis de los Subsistemas Planificación de Recursos Humanos

Existencia e integridad del sistema (1)

Los elementos determinantes para la planificación de los RH son la política de austeridad (restricción presupuestaria), el plan presidencial de gobierno y las necesidades de cada dependencia, aunque el peso de la primera es considerablemente mayor. Desde 1996 se está realizando un relevamiento muy amplio sobre los empleados públicos (SIRH) con el propósito de hacer más eficiente la administración. En la actualidad, el SIRH sirve como un registro de información sobre empleados públicos, aunque se espera convertirlo en un sistema que abarque todas las etapas y componentes de la gestión de RH. Los avances en este sentido se han dado en el dictado de cursos al personal de las oficinas de RH de modo que conozcan el nuevo enfoque que se le quiere dar al empleo público y lo vayan aplicando en sus respectivas dependencias.

Coherencia estratégica (2-3)

La empresa Hay-Madrid realizó un estudio para mejorar la gestión de RH en el gobierno central. Dicho estudio contó con la supervisión y cooperación permanente de la CRH-STM, lo que hizo posible que las propuestas fueran coherentes con el perfil que el gobierno busca para la organización de los ministerios y los empleados públicos.

Se percibe que el Ministerio de Hacienda (MH) no siempre responde a las peticiones de nuevo personal debido a la política de austeridad, con lo cual no se atienden las prioridades y orientaciones estratégicas de las oficinas del gobierno central. No se están creando nuevas

plazas y se realizan programas de retiro voluntario que no siempre se implementan acertadamente; algunas veces se afecta la eficiencia de los ministerios, debido a que se eliminan cargos necesarios para el buen funcionamiento de la dependencia en tanto se conservan otros cuyas funciones son redundantes. Las desvinculaciones de personal durante los últimos años han generado una redistribución de funciones entre los empleados. Para corregir los efectos negativos de la eliminación de plazas, el gobierno está promoviendo la movilidad horizontal e interinstitucional de personal idóneo para compensar las necesidades de las instituciones cuyas funciones son priorizadas.

Información de base (4)

En 1996 se inició la implementación del Sistema de Información de Recursos Humanos (SIRH), lo que ha permitido contar con el historial de todos los empleados públicos. Esta información fue relevada con formularios cuyo llenado estuvo a cargo de cada empleado, e incluye el listado de sus funciones, salario y currículo. La actualización de estos datos está a cargo de los responsables de RH de cada oficina del gobierno, quienes deben incluir a los registros los controles de asistencia, puntualidad, permisos y licencia de cada trabajador. En el mediano plazo se prevé incluir perfiles de competencias. La información recabada permite a las direcciones de RH hacer ajustes en las áreas que presentan discordancia entre las funciones que se establecen para un puesto y las tareas que efectivamente ejecuta el empleado. También resta que el Ministerio de Hacienda ajuste sus sistemas al formato que tiene actualmente la información del SIRH, debido a que para elaborar la propuesta del presupuesto, los responsables de finanzas en cada ministerio duplican el trabajo al tener que ingresar la misma información en otro formato.

Como limitación del sistema, sólo hay registros individuales y no se pueden obtener datos agregados (por ejemplo, de edad o género) ni correlacionar entre sí algunas de estas variables agregadas.

Eficacia (5–9)

Con la puesta en marcha del SIRH se descubrieron serias irregularidades en el empleo público: por ejemplo, había personas que cobraban sin trabajar o recibían doble paga, y se efectuaban pagos a personas inexistentes o fallecidas. Detectadas las irregularidades, en la actualidad se está trabajando en optimizar los efectivos y en distribuir correctamente los recursos. Como consecuencia de la eliminación de plazas, los responsables de RH están tratando de distribuir la carga de trabajo entre el personal remanente y entre las distintas dependencias (sin que el incremento de funciones implique incrementos de salario). También existen casos de redistribución para posibilitar que las capacidades de los trabajadores sean compatibles con sus funciones y responsabilidades, aunque para ello debe haber disponibilidad de plazas y de recursos. Al final de cada año, se informa al MH sobre estas redistribuciones.

El sostenimiento de la política de reducción del personal permite inferir la percepción de las autoridades superiores de que aún se presentan excedentes de personal. El gasto en salarios supera el 50% del gasto del gobierno (sin incluir deuda pública ni pensiones).

Con respecto a la calificación de los planteles, hacia 2002 el 4% de los trabajadores sólo había completado la escuela primaria, 72% había concluido la escuela media y 24% había cursado estudios superiores.

Administración (10–11)

Son recientes los esfuerzos por involucrar a los mandos superiores en la previsión, elaboración y seguimiento de decisiones relacionadas con la gestión de los RH a su cargo. Las decisiones adoptadas en la gestión de RH están fuertemente condicionadas por la política de restricción presupuestaria y de reducción de personal y limita a los responsables de RH en su rango de acción. La reducción de personal está dando lugar a la redistribución de tareas entre personas que conservan su puesto. Sin embargo, no siempre egresa el personal que sobra ni permanece el ne-

cesario en los ministerios. Actualmente, sólo se permiten contrataciones en puestos directivos y de personal que participe en proyectos prioritarios para el gobierno.

Organización del Trabajo**Existencia e integridad del sistema (12)**

Se cuenta con manuales de puestos que señalan cuáles son los requisitos, funciones y responsabilidades. Hay evidencia de que dichos manuales han sido repartidos a todos los ministerios y que en general son consultados y observados.

Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos. (13–17)

El diseño de puestos no está determinado por convenios laborales sino que es el resultado de estudios y resoluciones por parte del gobierno, en particular del Ministerio de Hacienda, el cual es designado por la LSC como el responsable de tener una sección de clasificación de empleos, en el que haya una descripción de los cargos sujetos al servicio civil. Un representante gremial sostiene que los trabajadores no tienen en claro los aspectos por los que será valorada su contribución; sin embargo, esta opinión se contradice con el hecho de que la información sobre puestos que contiene el SIRH fue completada directamente por cada empleado. La precisión en la descripción de las tareas no es muy exhaustiva y permite la adaptación a circunstancias cambiantes o no previstas. De hecho, ante el ajuste que está atravesando el empleo público, el personal ha debido adaptarse a las nuevas circunstancias derivadas de la reducción de personal y de la asunción de nuevas funciones, respetando los perfiles, funciones, responsabilidades y nivel de remuneración, lo que ha generado una ampliación vertical y horizontal de los puestos; no obstante, no hay indicadores del efecto de estos cambios en los niveles de productividad o coordinación.

Existen varias clasificaciones de puestos: la CRH-STM cuenta con una clasificación que intenta poder generalizar, otra es utilizada por el SIRH y una tercera aplicada por el MH para

elaborar el presupuesto; a pesar de la necesidad de confluir hacia el uso generalizado de una sola clasificación y jerarquización de puestos, las utilizadas responden a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.

Calidad de la definición de perfiles (18–21) y administración (22–23)

Los perfiles de contratación incluyen los siguientes aspectos: nivel académico, experiencia previa, conocimientos generales y técnicos requeridos, habilidades físicas y mentales particulares y competencias para el puesto, comportamientos concretos que pronostican éxito en el puesto de acuerdo a la filosofía de competencias de David McClellan de Harvard University. El perfil de competencias fue definido por Hay Group-Madrid; para ello se organizó un panel con expertos que debieron revisar los perfiles y luego 600 directores y gerentes salvadoreños los validaron. El perfil está asociado a los niveles de clasificación y son genéricos, habiéndose definido perfiles para directores, gerentes, personal técnico y personal administrativo, estos dos últimos con y sin personal a cargo. Las competencias identificadas son once, de las cuales cada perfil tiene un máximo de nueve. Las once competencias son: compromiso con el servicio público, pensamiento analítico, pensamiento conceptual, búsqueda de información, orientación a resultados, orientación al cliente/ciudadano, impacto e influencia, gestión del equipo, trabajo en equipo, visión sistémica y preocupación por el orden y la calidad. Cada competencia tiene un nivel diferenciado de acuerdo al cargo, para lo cual se usa el Diccionario de Competencias de Hay MacBeer. Todo este avance en cuanto a la definición de perfiles es relativamente reciente por lo que su aplicación está aun en proceso. Los manuales deben revisarse una vez al año para asegurar su actualización permanente. Además, con el proceso de reforma que está atravesando el empleo público y las constantes mejoras al SIRH, el diseño de los puestos y la definición de los perfiles han entrado en una fase de revisión de modo de adaptarlos a la evolución de las tareas y sus nuevas exigencias.

Los manuales de descripción de puestos de trabajo son aprobados por los titulares de los ministerios y sólo ellos los pueden modificar, aunque no hay evidencia de que se involucren directamente en su elaboración.

Gestión del Empleo

Igualdad y mérito en el acceso (24–27)

La LSC establece que los puestos vacantes se ocuparán ascendiendo a los trabajadores de la clase inmediata inferior y, si hubiera varios candidatos, las promociones o ascensos se harán por concurso entre los aspirantes inscriptos. Ante una vacante que no pueda llenarse por ascenso “la CSC respectiva hará a los aspirantes a ocupar un llamamiento por medio de un aviso que se publicará una sola vez en uno de los diarios de mayor circulación en la República (...) y por medio de telegrama dirigido a sus respectivas direcciones”. En la práctica, cuando un puesto no puede llenarse a través del ascenso, se abre la convocatoria a otras dependencias o se consultan bases de datos de personas que buscan empleo. Como último recurso se hace una convocatoria abierta que se difunde a través de periódicos. En algunas dependencias, los candidatos sugeridos por políticos son sometidos a evaluación, al igual que los otros postulantes. En caso de que no cumplan los requisitos para el cargo, esto se informa al político que los postula, de quien depende reconfirmar la solicitud de ingreso. Es pequeño el número de puestos que por ley deben ser cubiertos por personal designado con arreglo a criterios y mecanismos de tipo político (0.78% del total). Sin embargo, no es posible establecer la influencia política en las designaciones de planta general, ya que no existe un órgano que ejerza un control independiente a los ministerios en las etapas de ingreso y selección.

En la mayoría de las dependencias predomina el personal de sexo masculino pero últimamente se han realizado acciones para facilitar el empleo de mujeres en puestos no tradicionales (por ejemplo en puestos de motoristas) y se las observa ocupando cargos de nivel medio en va-

rios ministerios. Se perciben indicios de discriminación basados en la militancia política o en la pertenencia a asociaciones gremiales, dando preferencia a los recomendados políticos o interrumpiendo la progresión del empleo público de los asociados a sindicatos.

Calidad del reclutamiento (28)

Debido a que existen varios mecanismos para reclutar aspirantes, tales como promoción, búsqueda en base de datos, aviso en distintos ministerios o convocatorias abiertas, generalmente se cuenta con un número aceptable de candidatos, a lo que también contribuye el nivel de desempleo (6.5% en 2003).

Calidad de la selección (29–32)

Suelen consultarse los perfiles de competencias para realizar una contratación, aunque no hay evidencia de que se constituya en una práctica sistemática. En la mayoría de las dependencias los ingresos dependen de tres evaluaciones: prueba psicométrica, entrevista con el jefe del puesto vacante y evaluación de conocimientos técnicos. Aunque la LSC establece que la CSC debe estar involucrada en la selección, esto no sucede en la gran mayoría de los ministerios.

Calidad de la recepción (33–34)

En algunas dependencias se ofrecen cursos de inducción y se ha instruido a directores y subdirectores de RH para implementarlos, pero no se cuenta con mecanismos para constatar que se trate de una práctica común a todos los ministerios y gobiernos locales³.

La LSC regula un período de prueba de tres meses, aunque no hay evidencia de que se realice una evaluación de rendimiento antes de su finalización para constatar que el empleado haya cumplido con las demandas del puesto.

Movilidad (35) La LSC establece que “los funcionarios o empleados podrán ser trasladados a otro cargo de igual clase, aún sin su consentimiento, cuando fuere conveniente para la administración pública o municipal y siempre que el traslado sea en la misma localidad”. Para

el traslado a otra localidad, se puede pedir la anuencia del interesado, aunque la CSC respectiva puede autorizarlo dando prioridad a la necesidad del servicio. Se observa la movilidad funcional y geográfica de los empleados más allá de lo establecido por la normativa. Por ejemplo, si un responsable de RH considera que un empleado puede desempeñarse mejor en otro puesto, puede disponer el cambio de funciones. Estos cambios no siempre están relacionados con un incremento de salario, ya que éste depende de la aprobación y la disponibilidad de recursos del MH. Por otro lado, es posible asignar funciones, responsabilidades y salarios distintos a través del sistema de contratos, en cuyo caso el empleado deja de estar sujeto a la LSC y pierde la garantía de estabilidad laboral.

Ausentismo (36)

La Dirección de RH de cada ministerio es responsable de supervisar los niveles de ausentismo. Se percibe que no son altos debido a que los directores de RH acostumbran hacer llamadas de atención a quienes faltan al trabajo de manera frecuente. Además, se aplican multas a quienes se ausenten del trabajo sin justificación. Sin embargo, no hay una base de datos que registre el historial de niveles de ausentismo en las distintas dependencias.

Disciplina (37)

Según la LSC, un empleado que no observe las normas de disciplina estará sujeto en forma incremental a las sanciones de amonestación verbal privada, amonestación escrita, multa, suspensión sin goce de sueldo, postergación de su derecho de ascenso, rebaja de categoría o destitución. La ley señala que los jefes solo podrán emitir amonestaciones y suspensiones sin goce de sueldo, ya que en las otras sanciones debe intervenir la CSC de cada dependencia. Hasta el año 2002, las resoluciones de estas comisiones carecían de

³ Se denomina Departamento al gobierno estadual en El Salvador.

un método objetivo para corregir con equidad las conductas inadecuadas de los empleados, ya que éstos no tenían asesoría profesional para defenderse de acusaciones infundadas. En la actualidad, los empleados enjuiciados tienen derecho a una asesoría legal por parte de la Procuraduría General de la República (PGR), con lo cual el papel de las CSC ha adquirido un rol más objetivo. Se carece de datos precisos sobre el número de trabajadores que no recurre a los servicios de la PGR y enfrenta por su propia cuenta los procedimientos y decisiones de las CSC.

Desvinculación (38–41)

Aunque la ley no contempla despidos o rescisiones de empleo vinculados a criterios políticos que afecten a puestos de trabajo de carácter profesional, la información recabada permite afirmar que el régimen de contratos ha disminuido la garantía de estabilidad laboral. Hasta hace muy poco tiempo era de práctica pasar a personal con estabilidad por la LSC al régimen de contratos, con el incentivo de un incremento salarial, para luego proceder a la no renovación del contrato y así disponer de la vacante para su ocupación por alguna persona políticamente afín. Existe la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, objetivamente acreditada. Sin embargo, los empleados públicos muchas veces ignoran que tienen derecho a apelar la decisión ante la CSC hasta tres días después al de notificación del despido. La PGR tiene registro de una gran cantidad de casos en que no se siguieron los mecanismos legales adecuados para destituir a una persona. Si el empleado acude a tiempo a la PGR para solicitar asesoría legal, es posible revertir la decisión del despido. Sin embargo, muchos trabajadores solicitan ayuda demasiado tarde o simplemente no lo hacen.

Como ya se ha mencionado, existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la reducción de puestos de trabajo. La política de recorte de personal a través de la disminución de plazas y planes de retiro voluntario ha per-

mitido reducir la carga salarial del gobierno. Sin embargo, se sabe de casos en los que el agente se ha acogido al retiro voluntario, ha cobrado su indemnización y posteriormente fue reincorporado al servicio público (estos programas no siempre prohíben al retirado la reinscripción a la administración pública).

No existen muchos segmentos o sectores de puestos en los que se detecte una excesiva rotación, salvo entre los abogados, que frecuentemente dejan de trabajar en dependencias del Poder Ejecutivo para pasar al Poder Judicial.

Gestión del Rendimiento

Planificación y seguimiento del rendimiento (42–45)

Las direcciones de RH no definen las pautas o estándares de rendimiento. Los empleados no conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados, a pesar de que conocen cuáles son las funciones y responsabilidades de cada puesto, procuran cumplir con el Plan General de Gobierno y en algunos ministerios se hacen evaluaciones de desempeño; ello se debe a la escasa comunicación que hay entre directores, responsables de RH y empleados. No hay evidencia de que las metas en cuanto a rendimiento estén orientadas a reducir las fallas y carencias que los empleados hayan mostrado en evaluaciones previas. En los ministerios donde se hacen evaluaciones se diseñan pruebas escritas para cada grupo de puestos similares pero no son frecuentes. Algunas veces las evaluaciones son realizadas por los jefes directos mientras que en otras ocasiones se contrata a empresas evaluadoras. Según el dirigente de la Asociación General de Empleados Públicos y Municipales (AGEPYM), los ministerios cuentan con reglamentos institucionales que establecen evaluaciones al rendimiento, pero éstas no se realizan de manera sistemática. Es relativamente reciente el involucramiento de la dirección en cuanto a observar y apoyar activamente las mejoras de rendimiento. Aún no ha podido medirse el impacto de la capacitación a los mandos altos en temas

gerenciales. Está pendiente la elaboración de un sistema integral de evaluación del rendimiento en las dependencias del gobierno central.

Evaluación (46–48)

Dado que no se establecen explícitamente los estándares de rendimiento esperado, no queda claro en qué se basan los directores de RH para evaluar el desempeño de los empleados. El líder de la AGEPYM afirma que los criterios de evaluación del rendimiento no son conocidos por los empleados, quienes además consideran que los procesos de evaluación son poco fiables y objetivos, adjudicándoles como única intención el debilitamiento de la estabilidad laboral.

Administración (49)

No hay evidencia de que los directivos de línea, responsables de las unidades de trabajo en los diferentes niveles jerárquicos, asuman un papel protagónico en la gestión del rendimiento de los empleados a su cargo. Dado que la capacitación a los mandos altos es reciente, es de esperarse que los resultados se perciban en el mediano plazo.

Gestión de la Compensación

Existencia de una estrategia salarial (50)

La estructura salarial y las políticas de retribución responden a la estrategia de restricción presupuestaria. Cada año se elabora una ley de presupuesto en la que se señalan los sueldos mensuales de los trabajadores del sector público. La categoría salarial está ligada a la función que se desempeña. No hay pagos adicionales por concepto de antigüedad o asistencia.

Equidad interna y externa (51–57)

Los salarios en el sector público son 2.5 veces mayores a los del sector privado; sin embargo, esta superioridad resulta de la comparación de los niveles bajos y medios, mientras que los puestos gerenciales son mejor retribuidos en el sector privado. En cuanto a la equidad interna, los empleados bajo el régimen de contrato pueden

ganar más que un trabajador en el mismo nivel bajo la LSC. Además, los salarios de cargos equivalentes varían entre dependencias: en las entidades descentralizadas, los trabajadores de todos los niveles perciben sueldos mayores a los que se pagan en las dependencias centralizadas, por lo que prevén solicitar un ajuste de salarios, aunque es poco probable que se haga efectivo debido a la fuerte restricción presupuestaria.

La clasificación de los puestos por niveles retributivos no sirve para facilitar una progresión flexible y vinculada al rendimiento y aprendizaje, ya que éstos no están asociados con incrementos salariales. Los bajos salarios no motivan a los empleados, a pesar de lo cual permanecen en sus planteles debido al alto desempleo y las más benignas condiciones de trabajo respecto del empleo en el sector privado. En 1998 se otorgó el último aumento salarial a los empleados públicos el que ascendió al 12%.

Eficiencia (58)

Los empleados públicos no tienen incentivos para esforzarse, mejorar su rendimiento individual o grupal, aprender o desarrollar competencias, debido a que ninguna de estas actividades está asociada a estímulos salariales o recompensas no monetarias.

Administración (59–61)

Las planillas de pago son responsabilidad de tres actores en cada dependencia: el empleado que elabora la planilla, la Dirección de RH y la Oficina de Finanzas, que ejecuta el pago. En caso de irregularidades en los pagos, tales como realizar cambios no autorizados, el sistema puede detectar al responsable. Además, el órgano de contralor, la Corte de Cuentas, realiza auditorías para supervisar el uso correcto de los recursos, aunque estas revisiones no son muy frecuentes porque demandan mucho tiempo. La Corte de Cuentas también tiene la facultad de recomendar cambios a los responsables del SIRH para incluir o modificar datos sobre los trabajadores, con la finalidad de facilitar el seguimiento y supervisión de las compensaciones. El SIRH con-

tiene información sobre las remuneraciones de todos los empleados públicos.

Otras compensaciones. (62–64)

Cuando se hace necesario que un empleado trabaje horas adicionales, no se abona una compensación complementaria pero se le permite disponer de un descanso equivalente. No hay pago de estímulos por buen desempeño ni por capacitación. El aguinaldo no es proporcional al salario ya que todos los empleados reciben el mismo monto, y no existe un sistema de gratificaciones no monetarias. El régimen de pensiones de los servidores públicos es el mismo para los empleados del sector privado y está regido por una ley especial que regula a las administradoras privadas de pensiones; el régimen es sólido y desde su creación se han introducido modificaciones legales para garantizar que sean sostenibles en el tiempo.

Gestión del Desarrollo Profesional

Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera (65–70)

Hay pocas oportunidades de promoción y aún no existen planes de carrera. En general, el rendimiento es la variable ponderada en los pocos casos de promoción; por una vacante compiten los empleados del nivel inferior y aquel que cumpla las distintas etapas de la selección obtiene el puesto, aunque no hay evidencia de mecanismos que eviten la promoción por criterios políticos. La información que ha arrojado el SIRH ha permitido reubicar a los empleados que cuentan con capacidades y conocimientos superiores a los que requiere su puesto, aunque esto en general no se ha correlacionado con mejoras salariales.

Calidad de la formación y gestión de la formación (71–76)

El Instituto de Formación Profesional es un organismo público que ofrece cursos de capacitación y formación pero sus servicios se centran en la empresa privada. Aunque antes impartía cursos sobre ética laboral y servicio público, en

la actualidad el gobierno está dando prioridad a los cursos de carácter gerencial sobre capacidades técnicas de los directivos, orientados a resultados. La idea es que los beneficios de esos cursos se socialicen y difundan desde los directivos hacia niveles inferiores. Los empleados de niveles medios y bajos tienen pocas oportunidades de capacitación, aunque tampoco encuentran incentivos para capacitarse porque no están acompañadas de mejora salarial. Existen algunos programas de desarrollo para personal técnico y administrativo, principalmente en la CRH-STM, MH y el resto de ministerios hasta donde les es posible; adicionalmente la CRH-STM administra oportunidades de capacitación en el extranjero dirigidas al personal técnico y administrativo (provenientes de países, organismos internacionales y otras fuentes externas).

Los beneficios derivados de los cursos a los mandos altos se perciben especialmente en el MH, debido a que una de sus unidades sirvió como proyecto piloto: se hizo un diagnóstico previo al curso, se evaluó a los participantes y se pudieron notar resultados positivos en encuestas de clima laboral. Se está capacitando a personal de RH en función de la nueva orientación que se busca dar a la gestión de personal. La red utilizada para el SIRH también funciona para dar cursos de capacitación en línea. Para los cursos al personal de RH se realizó un diagnóstico sobre capacidades a desarrollarse. La inversión en formación está contemplada en el préstamo del BM para modernización de los RH.

Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

Gestión del clima (77–78)

Solo en algunas dependencias se realizan encuestas anuales de clima laboral; un representante de los trabajadores opina que estas encuestas no son suficientes para expresar sus demandas e inquietudes, sumado al hecho de que las encuestas parecen centrarse más en actualizar la información del ministerio sobre las tareas de sus empleados y no en conocer el clima. No se encontraron evidencias de que los resultados de estas encuestas

sean utilizados sistemáticamente para mejorar las condiciones laborales en el sector público.

Eficacia de la comunicación (79–81)

No se detectaron mecanismos de utilización frecuente para conocer las iniciativas de los empleados. Las decisiones de la dirección y las informaciones relevantes no circulan por la organización con fluidez y tampoco llegan con precisión a todos los afectados.

Equilibrio y calidad de las relaciones laborales (82–85)

El representante de la AGEPYM percibe cierto desequilibrio en las relaciones laborales, ya que el empleador ocupa los medios a su alcance para conseguir sus objetivos sin tomar en cuenta la opinión de los empleados.

Predominan las relaciones directas de la dirección con los empleados, debido a que las instancias de carácter representativo no tienen suficiente margen de acción para actuar como intermediarias entre empleador y empleados.

Gestión del conflicto laboral (86–88)

El grado de conflictividad laboral no es excesivo, aunque esto no se debe a que los empleados vean atendidas sus inquietudes y peticiones, sino a que por ley no tienen derecho a agruparse en sindicatos. Existen asociaciones que buscan canalizar las demandas de los empleados públicos, pero los dirigentes no pueden realizar tareas gremiales en horas de trabajo y además no cuentan con fueros para poder actuar libremente y sin temor a que sus actividades y opiniones generen represalias por parte de los empleadores.

La CSC se constituye en un instrumento del empleador para poder resolver a su favor los conflictos laborales, debido a que está integrada por un representante del ministerio, un responsable del TSC que generalmente actúa en consonancia con el representante del ministerio, y un representante de los empleados que no goza de fueros ante las decisiones que tome en sus funciones. Además, los empleados que no están bajo la LSC también son sometidos a la decisión de la

CSC a pesar de no contar con la representación de un empleado en sus mismas condiciones. Aunque los empleados pueden acudir al TSC, generalmente desconocen ese derecho. No es práctica común capacitar a los miembros de la CSC para ejercer las funciones que esta actividad implica: reunir pruebas, evaluarlas y emitir una decisión con base en la ley que rige al trabajador. Actualmente, la CNUDDT brinda asesoría en materia legal a los servidores públicos, lo que resultó de la iniciativa de la PGR, aunque no hubo oposición del gobierno; está previsto elaborar manuales informativos para que los servidores públicos conozcan sus derechos.

Gestión de las políticas sociales (88–89)

Los trabajadores tienen derecho a obtener una pensión por vejez, invalidez o muerte a causa de riesgos comunes, así como acceder a la cobertura de salud proporcionada en hospitales públicos. Los maestros cuentan con un fondo que les brinda un plan de salud diferenciado del resto de los empleados públicos. Los representantes de la AGEPYM sostienen que el servicio de salud recibido en los hospitales públicos es deficiente.

Organización de la Función de Recursos Humanos

Según los términos del acuerdo con el BM, el componente de modernización de RH (CRH-STM) depende directamente de la Unidad de Coordinación del Proyecto o Coordinación Técnica de Modernización, actualmente conocida como Subsecretaría Técnica de la Presidencia para la Modernización. A su vez, ésta depende de la Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público, también conocida como Secretaría Técnica de Modernización.

La CRH-STM es responsable de dar seguimiento a los objetivos y estrategias que se plantearon en el acuerdo con el BM para la modernización de RH y está integrada tanto por funcionarios públicos como por asesores expertos en gestión de personal. Se encuentra en una posición jerárquica superior a los ministerios

donde se está implementando la modernización de RH.

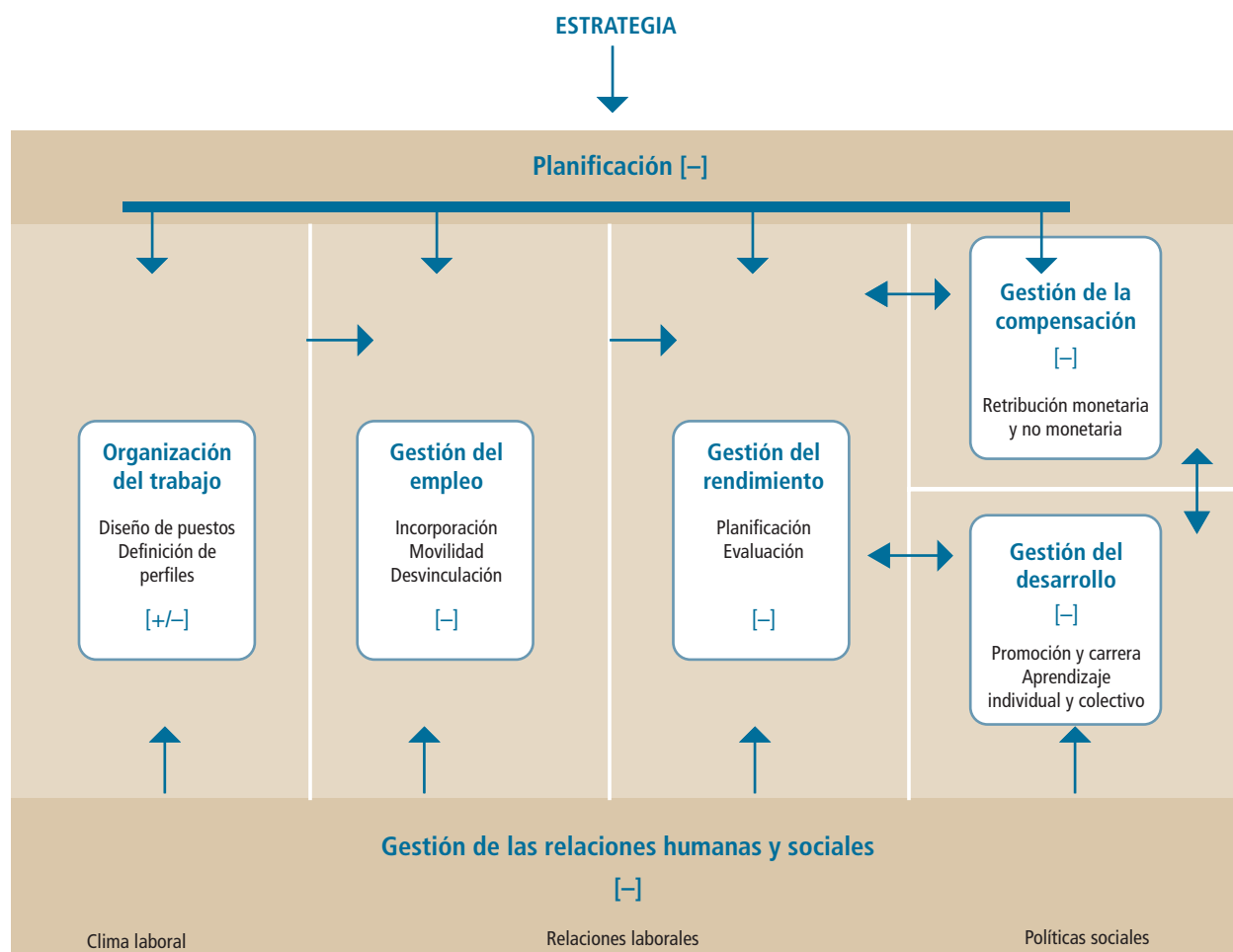
Existe una amplia comunicación entre el BM y la CRH-STM para dar seguimiento a los avances del proyecto de modernización. Los directores de RH están comenzando a tener un mayor margen de autonomía para desempeñar adecuadamente su papel y están recibiendo cursos para mantener actualizados sus conocimientos y capacidades. En especial, los directivos han empezado a tomar cursos para fortalecer sus ca-

pacidades de dirección y liderazgo, con lo que se espera involucrarlos más en la gestión de los RH a su cargo. Se percibe buena disposición en algunos, aunque otros no desean asumir las responsabilidades que el cargo implica.

Las oficinas centrales del servicio civil son conocidas y valoradas por las direcciones de RH, pero casi desconocidas para el resto de los empleados públicos, quienes tampoco tienen conocimientos sobre las actividades que realiza la CRH-STM.

Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



II. INDICADORES

A) Indicadores Cuantitativos⁴

1. Tasa de designaciones políticas

I. Cargos que prevén designación política en la Administración Central	947	Año: 2004 Cálculo propio. Incluye a ministros, viceministros, secretarios de presidencia, oficiales mayores y directivos. <i>Fuentes:</i> SIRH-Ministerio de Hacienda (2003) y Ley de Presupuesto 2004.
II. Total de cargos administrativos de la Administración Central	122.085	Año: 2004 <i>Fuente:</i> Ley de Presupuesto 2004. Cálculos propios con base en plazas reportadas en la Ley 350 emitida el 17/06/2004 y publicada el 30/06/2004.
I / II Tasa de designaciones políticas	0.78%	

Peso fiscal del empleo público

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno

I. Gastos obligados en servicios personales de la Administración Central (en millones)	1.123,18	Año: 2004 <i>Fuente:</i> Ley de presupuesto 2004, Ministerio de Economía. Cálculo elaborado sumando los gastos en servicios personales de dependencias centralizadas y descentralizadas.
II. PBI (en millones)	14.400	Año: 2003 <i>Fuente:</i> Banco Mundial, World Development Indicators 2004
I / II Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno	7,8%	

Incentivos del Servicio Civil

3. Compresión vertical de los salarios

I. Asignación mensual de la máxima categoría	2301	Año: 2004 <i>Fuente:</i> Ley de Presupuesto 2004. Sueldo base de la máxima categoría (titulares de dependencias)
II. Asignación mensual de la categoría mínima	101	Año: 2004 <i>Fuente:</i> Salario mensual de la mínima categoría (personal de apoyo, Ley de Presupuesto 2004).
I / II	22,78	

⁴ Tipo de cambio: 8.750 colones por dólar (tarifa fija desde Enero de 2001)..

Incentivos del Servicio Civil

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

I. Sueldo promedio Administración Central (Anual)	7.080	Año: 2004 <i>Fuente:</i> Dato proporcionado por personal del Ministerio de Hacienda de El Salvador.
II. PBI per cápita (Anual)	4.800	Año: 2003 (estimado) <i>Fuente:</i> CIA. Cálculo elaborado dividiendo el PIB de 2003 entre la población a julio de 2003.
I / II	1,47	

Incentivos del Servicio Civil

5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado

I. Sueldo promedio Administración Central (mensual)	590	Año: 2004 <i>Fuente:</i> Dato proporcionado por personal del Ministerio de Hacienda de El Salvador.
II. Sueldo promedio del sector privado (mensual)	231,99	Año: 2003 <i>Fuente:</i> Encuesta de hogares elaborada por el Ministerio de Economía Estadística y Censos.
I / II	2.54	

Dotación de Servicio Civil

6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total

I. Número total de empleados públicos en la Administración Central	122.085	Año: 2004 <i>Fuente:</i> Ley de Presupuesto 2004. Cálculos propios con base en plazas reportadas en la Ley 350 emitida el 17/06/2004 y publicada el 30/06/2004.
II. Población Total	6.638.168	2003 <i>Fuente:</i> www.digestyc.gob.sv. – Proyecciones
I / II	1,84%	

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total de la Administración Central (en millones)	2.077,42	Año: 2004 Ley de presupuesto 2004 – Ministerio de Hacienda
II. Número total de empleados públicos de la Administración Central	122.085	Año: 2004 <i>Fuente:</i> Ley de Presupuesto 2004. Cálculos propios con base en plazas reportadas en la ley 350 emitida el 17/06/2004 y publicada el 30/06/2004.
I / II	0.017	

B) Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil

Tabla de índices

Índice	Valor Índices (escala 0 A 20)	Porcentaje de la escala	Subíndice	Valor subíndices (escala 0 a 10)	Porcentaje de la escala
(E) Eficiencia	3.33	17%			
(M) Mérito	1.85	9%			
(CE) Consistencia estructural	2.65	13%			
			(CES) Coherencia estratégica	1.43	14%
			(CD) Consistencia directiva	0.71	7%
			(CP) Consistencia procesos	1.83	18%
(CF) Capacidad funcional	3.50	18%			
			(COM) Competencia	1.81	18%
			(EI) Eficacia incentivadora	1.62	16%
			(FL) Flexibilidad	1.82	18%
(CI) Capacidad integradora	1.65	8%			

Eficiencia

Las mayores debilidades surgen del sistema de remuneraciones que resulta inequitativo, interna y externamente, costoso para la economía del país, no presenta incentivos salariales ni extrasalariales y la escasa formación no responde a las necesidades. Se rescatan como aspectos algo más adecuados el esfuerzo de redistribución de efectivos para hacer más compatibles capacidades con funciones y responsabilidades, cierta cultura de compromiso de los directivos por el control del ausentismo, escasa rotación de personal (salvo abogados), las iniciativas recientes en especial en el MH para orientar la inversión en formación en base al diagnóstico de necesidades y evaluar su impacto, y la existencia de un sistema de pensiones idéntico al sector privado.

Mérito

Se establecen mecanismos de selección que permiten alguna selección del aspirante, pero recurren a la convocatoria abierta en última instancia. Aunque el sistema no está exento de la ingerencia política, se han establecido algunos filtros para que la falta ostensible de mérito sea detectada. Los salarios están regulados por ley y controlados por distintas instancias. También se han llevado a cabo acciones para facilitar el empleo de mujeres.

Consistencia Estructural

Coherencia estratégica: La política de austeridad presupuestaria ha sido determinante para la estrategia de RH y, en este sentido, se advierte la coherencia de acciones realizadas, salvo algunas excepciones como el reingreso de agentes que ha cobrado retiro voluntario.

Consistencia directiva: Los altos funcionarios han tenido una participación importante en la definición de perfiles de competencias que contó con el apoyo de una consultora y están siendo capacitados para la nueva orientación de RH. Se observa un reciente aumento de autonomía y compromiso en la mejora del rendimiento del personal. Como debilidad, los directivos no asumen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de RH.

Consistencia de procesos: Existen varias clasificaciones de puestos que responden a criterios racionales y se está tratando de generalizar una de ellas. Se ha hecho un gran avance en la definición de perfiles y en la puesta en marcha de un sistema de información de RH que ha permitido detectar irregularidades y hacer ajustes entre competencias y puestos. Existen serias carencias en la evaluación del rendimiento, en el equilibrio de las retribuciones entre similares puestos, no existen políticas y ofertas de capacitación generalizables, y no existen planes de carrera ni hay equilibrio en las relaciones entre directivos y empleados.

Capacidad Funcional

Competencia: Refleja los avances registrados en la definición de perfiles de contratación. Si bien las convocatorias abiertas no son habituales, los métodos utilizados producen un número considerable de candidatos.

Eficacia: Se han aplicado evaluaciones de rendimiento pero los representantes del personal los consideran poco fiables. Si bien los directivos asumen el control del ausentismo y la disciplina, los empleados no se sienten incentivados al esfuerzo.

Flexibilidad: Las normas prevén cierta flexibilidad en términos de posibilidad de despido por bajo rendimiento, y de hecho la política de disminución de plazas ha permitido reducir la carga salarial, y la movilidad horizontal e interinstitucional.

Capacidad Integradora

Refleja las limitaciones de la gestión del rendimiento y de las remuneraciones. También incide el bajo desarrollo de los canales de comunicación. Se han hecho encuestas de clima en algunas dependencias. Se rescata en términos relativos la gestión de las relaciones laborales, por la predisposición a la concertación, pero resalta la restricción legal de los trabajadores a agruparse en sindicatos.

III. CONCLUSIONES

Análisis de áreas causales

Con apoyo de expertos y financiamiento del BM, el planeamiento del sistema ha avanzado en el desarrollo de una base de datos de los empleados públicos; no obstante, la política de austeridad ha condicionado a todo el sistema. En cuanto a la organización del trabajo, se han elaborado perfiles de competencia para cada puesto y se cuenta con manuales de puestos, todo lo cual se hizo con apoyo de una consultora externa. Para la gestión del empleo, se cubren las vacantes a través de la promoción o consulta de bases de currículum vitae y se hacen convocatorias abiertas en casos excepcionales, pero no hay mecanismos que impidan la ingerencia política en los nombramientos de planta. Con respecto a la gestión del rendimiento, aún no existen sistemas de evaluación basados en criterios bien definidos. La gestión de la compensación está dominada por la restricción presupuestaria; los salarios de los niveles medios y bajos son mayores a los privados, y es a la inversa en los niveles gerenciales; no hay incentivos para mejorar el rendimiento. Para la gestión del desarrollo, los cursos están restringidos a los mandos altos y a los responsables de RH, con el propósito de mejorar su desempeño. La gestión de las relaciones humanas y sociales adolece de canales de comunicación efectivos entre empleados y directivos, lo que se suma a cierto desequilibrio en sus relaciones: los trabajadores del gobierno sólo pueden formar asociaciones y sus líderes no cuentan con garan-

tía de estabilidad laboral. La organización de la función de RH está siendo mejorada a través de cursos de capacitación.

Factores del contexto interno y entorno

La política de restricción presupuestaria ha modelado la gestión y modernización de los RH. Por otro lado, la LSC se ha convertido en un instrumento legal obsoleto que no se corresponde con las dimensiones y características actuales del sistema de RH. El rechazo a la sanción de una nueva ley fue utilizado como bandera política de la oposición, por lo que se espera un momento político más propicio para replantear su discusión.

Conclusiones principales del diagnóstico

A pesar de haberse frustrado la sanción de un nuevo marco normativo, el gobierno de El Salvador ha podido avanzar levemente en el diseño de procedimientos y en la implementación de algunos cambios, lo que demuestra que la determinación política de las autoridades se constituye en el elemento determinante en la reestructuración y mejora del empleo público. El riesgo de insistir en el tratamiento de la norma en el actual escenario, hace peligrar esos otros avances. En tanto se mantenga este escenario, el Poder Ejecutivo deberá centrar sus esfuerzos en sostener y profundizar el proceso de cambio y construir una base de consenso político imprescindible para la sanción de la norma.

IV. RECOMENDACIONES

La aprobación de una nueva LSC, además de consolidar los avances alcanzados, permitiría protegerlos de los cambios que anhela imponer la oposición política. No obstante, el compás de espera hasta el surgimiento de una coyuntura política más favorable para la aprobación no debería constituirse en un desacelerador del proce-

so de reforma. Es importante seguir avanzando y proponer, si se hace necesario, modificaciones menores a la LSC para resolver problemas puntuales (como ya se hizo con la indemnización a contratados).

Deberían replantearse las funciones y atribuciones de las CSC, de modo que sea posible el desarrollo de las competencias que establece la LSC: participación en los procesos de selección, integración de un representante de los empleados por contrato, mejoramiento de los conocimientos específicos y competencias de sus integrantes, entre otros.

En cuanto al subsistema de planificación, se recomienda la consolidación del SIRH y su utilización como instrumento para toma de decisiones y registro de todas las etapas de la gestión de RH. Con la información adecuadamente procesada y analizada, podría lograrse una mayor compatibilización entre la política de restricción presupuestaria y las estrategias de recursos humanos. En ese contexto, en lugar de medidas de alcance masivo que pueden ser contraproducentes al sistema, como por ejemplo los programas de retiro voluntario, debería actuarse específicamente en la detección de las áreas con exceso de personal, para su reconversión y reubicación.

En cuanto a la gestión del rendimiento, se recomienda institucionalizar e implementar programas de evaluación de desempeño, de modo de instaurar una práctica organizacional funcional al nuevo marco normativo. Para mejorar la gestión del empleo se hace necesario abrir las convocatorias para garantizar equidad y asegurar el acceso a la administración pública de las personas con las competencias más adecuadas.

Además, es necesario que la CRH-STM implemente un sistema de supervisión de las comunicaciones que los propios directores de RH mantienen con las sub-unidades. Dado que la Corte de Cuentas ejerce el contralor, la mayor comunicación entre CRH-STM y los encargados de los RH también permitiría ir corrigiendo fallas en el proceso de modernización de los RH y evitar que se sancione a las dependencias.

En lo referente a la gestión del desarrollo, se recomienda extender la oferta de capacitación a los trabajadores de mandos medios y personal de apoyo.

Respecto a la gestión de relaciones humanas y sociales, se torna necesario que la CRH-STM participe con la CNUDDT en la información

a los trabajadores sobre sus derechos. También mejoraría las propuestas y la relación con el sindicato, la creación de un espacio de articulación y enlace entre la Presidencia y la AGEPYM para que a través de esta última los empleados públicos puedan participar con propuestas en la modernización de RH del sector público.

V. TABLA DE SÍNTESIS

Categorías	Factores	Comentarios del Evaluador
Antecedentes		1991: paz luego de guerra civil de 12 años. 1989: coalición de partidos políticos (ARENA) encabeza Ejecutivo y estará en el poder hasta 2009. Desde los 90, la oposición del FMNL ha logrado importante presencia en la Asamblea, e impidió modificación de LSC. Desde 1996 el BM aportó fondos para la reforma del sistema financiero y contrataciones, y modernización de los RH. Se dotó a las oficinas de red de información de empleados públicos. 2002–2004: consultora fue contratada para diseñar e implementar mejoras en la gestión de RH.
Análisis del contexto institucional	Análisis del marco legal	Ley de Servicio Civil, Decreto N° 507 de 1961, sin reglamento y obsoleta. Esfuerzos por impulsar su reforma no tuvieron éxito; se espera momento más propicio.
Análisis funcional del servicio civil	Análisis organizativo de la función Recursos Humanos	Los directivos cuentan con mayor margen de autonomía y capacitación, pero la mayoría no desea asumir responsabilidades respecto de los RH. Los servicios centrales del SC son conocidos y valorados por las direcciones de RH, aunque desconocidos por el resto de la organización.
	Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado	Escasa compatibilización de información sobre los RH en la APN. El indicador de puestos políticos no es representativo: nombramientos de planta sufren ingerencia política. Promedio salarial trabajadores de la AC es 2,5 veces superior al del sector privado. Amplia distancia entre categoría superior e inferior (23 veces). Reducido porcentaje de trabajadores públicos s/ población total (1.84%).
Análisis por subsistemas	Planificación	Fuertemente condicionada por política de restricción presupuestaria y de reducción de personal. 1996: inicio implementación del SIRH, contiene historial de los empleados. En la actualidad integra información presupuestaria pero se producen duplicaciones en la carga y no es posible obtener datos agregados.
	Organización del trabajo	Perfil de competencias definido con apoyo de consultoría externa (Hay Group), pero es relativamente reciente; fue definido con participación del personal y de 600 directores y gerentes pero los trabajadores aún no tienen en claro qué aspectos de su desempeño serán valorados. Se está revisando para adaptarlos a las nuevas exigencias.
	Gestión del empleo	Ante una vacante, se prioriza a empleados del nivel inferior, luego concurso cerrado y consulta de bases de datos. Los "recomendados políticos" también son sometidos a evaluación. Consulta de perfiles de competencias previa a una contratación. Movilidad funcional y geográfica de los empleados. Bajos niveles de ausentismo. Mejora de las garantías a los empleados enjuiciados por problemas disciplinarios. Régimen de contratos ha disminuido garantía de estabilidad y se ha detectado un uso incorrecto de las indemnizaciones por despido.
	Gestión del Rendimiento	No se establecen estándares de rendimiento. Evaluaciones aisladas pero los procesos son poco fiables.
	Gestión de la Compensación	Dominada por restricción presupuestaria. Alta inequidad interna y externa. No hay incentivos para la mejora. Existe ley de salarios y buen control de los pagos. Existe un sistema de información sobre las percepciones salariales de todos los empleados públicos.
	Gestión del Desarrollo	No se aplica la carrera, no hay garantías de mecanismos que eviten la injerencia política en los ascensos. Actividades de capacitación casi inexistentes, el órgano público de capacitación ha dado prioridad a la empresa privada y a los altos gerentes. La inversión en formación está contemplada en un crédito BM.
	Gestión de Relaciones Humanas y Sociales	Encuestas sobre clima aisladas, sin mecanismos de comunicación, sin derecho a asociarse en sindicatos. Pensión y seguro de salud deficiente.
Índices del sistema de servicio civil		Índices representan en promedio cerca de 13% de la escala prevista, entre un mínimo de 8% para Capacidad Integradora, y un máximo de 18% para el índice de Capacidad Funcional.

ANEXOS

ANEXO I. Valoración de los puntos críticos

(Ver anexo final)

ANEXO II. Ficha técnica del informe

- **Fecha de finalización del informe**
Fecha del diagnóstico: Noviembre 2004
Fecha de la revisión: Enero 2005
- **Consultores**
Mercedes Iacoviello – Mónica Iturburu –
Ivania de la Cruz Orozco
Asistentes: Yanina Azzolina – María Jesús
Zuwanic
- **Fuentes de obtención de la información**

Documentos

Banco Mundial (1996) Public Sector Modernization Technical Assistance Loan (PSM-TAL): Technical Annex – El Salvador, Leadership Group, Central America Country Department, Latin America and the Caribbean Region.

<http://web.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64027221&piPK=64027220&theSitePK=295244&menuPK=295275&Projectid=P007164>

De Arévalo, Carmen Regina (2003) “Sostenibilidad e irrevocabilidad de las reformas del Estado: enseñanzas del caso salvadoreño”. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá. Documento vinculado exclusivamente al tema Recursos Humanos (y no al tema Sistema de Servicio Civil).

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047210.pdf>

Ministerio de Hacienda de El Salvador (2004) “Estadísticas”. Documento presentado du-

rante la “XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público”, organizado por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. Tegucigalpa, Honduras. El documento contiene datos estadísticos del año 2003, sobre número de servidores públicos y algunas características básicas, como son género, nivel educativo e instituciones.

Secretaría Técnica de la Presidencia de la República de El Salvador (2004) “Informe Nacional de El Salvador: Gestión del Desempeño en la Función Directiva Pública”. Documento presentado durante la “XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público”, organizado por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. Tegucigalpa, Honduras.

Normativa consultada

- Ley de Salarios 2003
http://www.mh.gob.sv/mh_2003/presupuestos/archivo_presupuestos/presupuesto2003/p2003index.html
- Ley de Salarios 2004
http://www.mh.gob.sv/mh_2003/presupuestos/archivo_presupuestos/presupuesto2004/index.htm
- Ley de Presupuesto 2003
http://www.mh.gob.sv/mh_2003/presupuestos/archivo_presupuestos/presupuesto2003/p2003index.html

- Ley de Presupuesto 2004
http://www.mh.gob.sv/mh_2003/presupuestos/archivo_presupuestos/presupuesto2004/index.htm
- Ley de Servicio Civil, Decreto N° 507, 1961
<http://216.184.102.84/>
- Reformas a la Ley del Servicio Civil, Decreto N° 678, 2001
<http://216.184.102.84/>
- Reformas a la Ley del Servicio Civil, Decreto N° 1135, 2003
<http://216.184.102.84/>

Entrevistas realizadas

Nombre	Organismo-Area	Cargo	E-mail
Luz Elena Renderos	Secretaría Técnica de la Presidencia de la República	Coordinadora de Recursos Humanos	lrenderos@cpmap.gob.sv
Gilberto Alfaro Luna	Secretaría Técnica de la Presidencia de la República	Especialista de Recursos Humanos	galfaro@cpmsp.gob.sv
Oswaldo Recinos	Ministerio de Hacienda	Encargado del Sistema de Información de Recursos Humanos	orecinos@mh.gob.sv
Lorena Ponce de Orantes	Ministerio de Agricultura	Directora de Recursos Humanos	adeorantes@mag.gob.sv
Noel Orellana	Comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto	Técnico asesor	
Germán Muñoz	Coordinación Nacional Unidad de Defensa de los Derechos del Trabajador de la Procuraduría General de la República	Titular	cnlaboral_pgr@yahoo.com
William Hueso	Asociación General de Empleados Públicos y Municipales de El Salvador	Presidente	agepym@yahoo.com
Oscar López	Comisión de Trabajo y Previsión Social	Técnico asesor	

Taller con expertos / Parte I

San Salvador, El Salvador – 6 de octubre de 2004

Nombre	Organismo-Area	Cargo	E-mail
Luz Elena Renderos	Secretaría Técnica de la Presidencia de la República	Coordinadora de Recursos Humanos	lrenderos@cpmap.gob.sv
Gilberto Alfaro Luna	Secretaría Técnica de la Presidencia de la República	Especialista de Recursos Humanos	galfaro@cpmsp.gob.sv
Oswaldo Recinos	Ministerio de Hacienda	Encargado del Sistema de Información de Recursos Humanos	orecinos@mh.gob.sv
Lorena Ponce de Orantes	Ministerio de Agricultura	Directora de Recursos Humanos	adeorantes@mag.gob.sv

Taller con expertos / Parte II

San Salvador, El Salvador – 6 de octubre de 2004

Nombre	Organismo-Area	Cargo	E-mail
Germán Muñoz	Coordinación Nacional Unidad de Defensa de los Derechos del Trabajador de la Procuraduría General de la República	Titular	cnlaboral_pgr@yahoo.com
William Hueso	Asociación General de Empleados Públicos y Municipales de El Salvador	Presidente	agepym@yahoo.com

Sitios web consultados

Asamblea de El Salvador	http://www.asamblea.gob.sv
CIA – Fact book de El Salvador	http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/es.html
CLAD	http://www.clad.org
Facultades de la Universidad de El Salvador	http://sistemas.ues.edu.sv/facultades/
Global Policy Network	www.globalpolicynetwork.org/wfd/el_salvador_english.doc
Índice Legislativo de la Asamblea de El Salvador	http://216.184.102.84/
Ministerio de Hacienda de El Salvador	http://www.mh.gob.sv
Procuraduría General de la República	http://www.pgr.gob.sv/laboral.htm
Universidad de El Salvador	http://www.ues.edu.sv/
Universidad José Contreras	http://www.joseacontreras.net

Abreviaturas

AGEPYM	Asociación General de Empleados Públicos y Municipales
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
BM	Banco Mundial
CNUDDT	Coordinación Nacional Unidad de Defensa de los Derechos del Trabajador, de la Procuraduría General de la República
CRH-STM	Coordinación del Componente de RH de la Secretaría Técnica de Modernización
CSC	Comisión de Servicio Civil
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
LSC	Ley de Servicio Civil
MH	Ministerio de Hacienda
PGR	Procuraduría General de la República
RH	Recursos Humanos
SIRH	Sistema Integral de Recursos Humanos
TSC	Tribunal del Servicio Civil

Síntesis del diagnóstico Caso Guatemala¹

I. RESUMEN EJECUTIVO

Principales conclusiones

La administración de personal en el Sector Público de Guatemala se lleva a cabo en un ambiente con múltiples desventajas. Los problemas estructurales de la economía guatemalteca generan una oferta muy limitada de puestos de trabajo permanente, existiendo altos niveles de desempleo y subempleo. El sistema de servicio civil de Guatemala presenta características normativas, estructurales y sistémicas que le impiden atraer y retener recursos humanos de calidad adecuada a las necesidades institucionales, y se presenta una situación de empleo en el sector público con una virtual inamovilidad.

Estos aspectos podrían iniciar una tendencia hacia el cambio en caso de aprobarse el proyecto de LSC que hoy se encuentra en el Congreso.

El promedio de los índices se encuentra entre un máximo de 29% para Eficiencia y un mínimo de 7% para Capacidad Funcional.

Contexto Institucional

El estado guatemalteco en la segunda mitad del S. XX sufrió recurrentes regímenes autoritarios, un modelo económico basado en la exportación de pocos productos, alto grado de pobreza, una administración pública desarticulada e ineficaz

y un largo conflicto armado interno que terminó en 1996 con los Acuerdos de Paz. En ellos figura como uno de sus principales compromisos la modernización de la administración pública. Los indicadores sociales destacan un 25 % de población analfabeta, una tasa de mortalidad infantil del 30.1 cada mil nacidos vivos y una malnutrición infantil que alcanza el 29% de la población menor de cinco años. En términos económicos, la principal actividad en Guatemala es el comercio (24.5% del PIB). Los bienes producidos dentro del país, son principalmente, materias primas y productos de consumo, destacando entre los principales productos de exportación café, azúcar y banano. A partir de 2004, inició su mandato Oscar Berger, en las segundas elecciones realizadas en Guatemala, luego de la firma en 1996 del acuerdo de paz que puso fin a una guerra civil de 36 años.

Marco Legislativo

La Constitución Política de 1985, señala el acceso abierto a los cargos públicos en base a criterios de mérito y establece a la Ley de Servicio Civil (LSC) como el marco regulatorio de los trabajadores del Estado.

¹ Autores: Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic.

Este trabajo se basa en la revisión y actualización del diagnóstico realizado por IDC (2003).

La LSC fue emitida en 1968 —Decreto No. 1748 del Congreso de la República— entrando en vigencia a principios de 1969. La misma contempla los fundamentos y principios filosóficos del sistema, las normas básicas y estructura técnico-administrativa para su operación, designando a la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC) como ente responsable de velar por su adecuada aplicación, incluyendo dentro de sus funciones la administración del Régimen de Clases Pasivas. La reglamentación de la Ley se realiza treinta años después, en 1998 a través del Acuerdo Gubernativo 18-98 de la Presidencia de la República. El reglamento, desarrolla los preceptos y precisa los procedimientos para la correcta aplicación de la LSC.

El Poder Legislativo, Judicial y la carrera docente, servicio exterior y fuerzas armadas poseen marcos normativos específicos a efectos de la gestión de su personal. La legislación general (Código de Trabajo) es aplicada supletoriamente a la legislación laboral del sector público, notándose dispersión de leyes, regulaciones y normas y la existencia de contradicciones y lagunas.

Cambios desde la fecha del diagnóstico (agosto 2003)

En relación a los cambios actuales se prevé impulsar la aprobación de una nueva Ley Servicio Civil para el inicio de 2005. Este proyecto está en proceso de aprobación desde hace varios años y su última versión ha sido consensuada con los sindicatos, distintos ministerios y organizaciones tales como el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). El proyecto contempla el reglamento de las clases pasivas, el acceso a cargos superiores de acuerdo a mérito y capacidades y pautas para mejorar la competitividad de los salarios. Actualmente y con financiamiento del Banco Mundial, se está desconcentrando la nómina de pagos para recoger la información de empleados públicos y que cada ministerio pueda acceder a la información de sus empleados. Otra de las novedades del nuevo gobierno fue la suscripción por parte del Presidente, los ministros,

secretarios y comisionados del Código de Ética, que contiene las Normas de Ética del Organismo Ejecutivo (Entrevista Directora ONSEC, 2004).

Por último se destacan las dificultades para aplicar la ley vigente. En cuanto al ordenamiento general realizado durante los primeros meses de asumido el nuevo gobierno, además de la falta de información sobre lo actuado en la administración anterior se subraya el abuso de la contratación indiscriminada de personal bajo código presupuestario 029 (Entrevista *Directora ONSEC, 2004*). Por último, es de destacar que uno de los objetivos del gobierno actual es modificar radicalmente la ONSEC, incapaz de afrontar con su actual diseño los retos actuales en la gestión de los recursos humanos (Gobierno de Guatemala, 2004).

Análisis por Subsistemas² Planificación de recursos humanos

Existencia e integridad (1)

En el caso de Guatemala se pone de manifiesto la carencia de una planificación de recursos humanos. No se poseen análisis que señalen las necesidades de recursos humanos ni prácticas vinculadas a la optimización de los recursos.

Coherencia estratégica (2-3)

Ausencia de políticas sistemáticas orientadas a la planificación. Los mecanismos que han permitido flexibilizar la gestión de RH están vinculados a la incorporación de sistemas de contratación flexible fuera del marco de la Ley del Servicio Civil. Se pueden diferenciar varias categorías de empleados a partir de su categoría presupuestaria. Están los empleados permanentes (categoría 011); los empleados por contrato (categoría 022). Estos últimos, son contratados para proyectos con un plazo de existencia definido, por ejemplo, proyectos de infraestructura o proyectos con

² El análisis de los subsistemas sigue los 93 puntos críticos establecidos en la metodología, los cuales se listan con su correspondiente valoración en el Anexo 1. Para cada apartado se indican entre paréntesis los puntos críticos asociados.

financiamiento externo. Estas dos modalidades representan la mayor parte de los empleos gubernamentales y son las categorías para las cuales existe la mayor cantidad de información confiable, ya que el pago de los salarios de estas categorías se procesa en el Ministerio de Finanzas, donde se centraliza la emisión de la nómina del Organismo Ejecutivo. Existe una tercera categoría de empleados “temporales” contratados por hora (categoría 041), dedicados a tareas manuales en obras públicas y en hospitales. Muchos de estos empleados han ocupado sus plazas en forma continua durante varios años. La cuarta categoría es la 029, que fue creada para permitir la contratación de personal calificado, profesional y técnico, para productos definidos y temporales sin las limitaciones impuestas por los reglamentos del Servicio Civil. En la práctica suelen haber profesionales bajo esta categoría ejerciendo labores permanentes. Esta clase de empleados son contratados durante períodos hasta de un año con fondos presupuestarios de una partida global. Cada ministerio procesa los contratos y solicita los pagos correspondientes sin intervención de la oficina de Servicio Civil, estos contratos pueden ser renovados siempre y cuando exista asignación de fondos. Si bien los contratados bajo la categoría 029 representan una fracción reducida de la cantidad total de empleos, ésta ha crecido significativamente desde su inicio. Estos empleados no tienen los mismos derechos a las prestaciones que tienen los empleados permanentes, recibiendo exclusivamente honorarios. Sobre las categorías 041 y 029 no existe información consolidada.

Información de base (4)

El número de servidores públicos no se conoce con certeza. Hay diferencias significativas entre las cifras que proporciona el Ministerio de Finanzas y las que se consiguen de los propios ministerios. Los distintos regímenes de empleo se administran en formas particulares y no existe una base de datos unificada. ONSEC carece de una base de datos que abarque a todos los empleados del gobierno (Gregory, et. al., 2003).

Eficacia (5-9)

En la práctica cuando se identifican necesidades de recursos humanos se utilizan medidas no sistemáticas que resuelven de manera temporal el problema. Se detecta personal excesivo y estable entre los empleados menos adiestrados y dificultades en reclutar y mantener personal de altas calificaciones (Gregory et.al., 2003).

Entre los gastos corrientes, el rubro de Remuneraciones es el de mayor importancia, el mismo ha permanecido en promedio en alrededor del 3.5% del PIB durante todo el período de la década del 90 y principios del 2000 y los gastos de personal (salarios y otros beneficios) han constituido en los últimos años entre un 27% y 29% del gasto total. El descenso del gasto desde 1995 se debe a que en tres ministerios, Finanzas, Comunicaciones y Agricultura se han realizado procesos de reducción de personal³, sin embargo como contrapeso a estas reducciones se dieron aumentos de personal en Educación y Gobernación⁴. La inexistencia de bases de datos confiable no permite establecer valores actuales en relación a la tecnificación de la plantilla. En este aspecto los datos proporcionados por Batres (1995) son

³ Finanzas trasladó la función de recolección de impuestos a una nueva entidad autónoma y descargó el personal correspondiente. De ahí que esta disminución en el empleo ministerial no represente una reducción neta en el total del sector público. El Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas era responsable del mantenimiento de caminos y empleaba a grandes cantidades de obreros por día. La concesión del trabajo de caminos a terceros, permitió al Ministerio reducir el empleo en forma significativa. La mayoría de la reducción en Agricultura es similarmente un reflejo de la reducción de los trabajadores por día en estaciones agrícolas del Ministerio, así como del reemplazo de empleados profesionales permanentes por un número menor de empleados por contrato.

⁴ El primero vio un gran aumento en el número de maestros, dado que se extendió la cobertura de la escolaridad primaria, a finales de los años 90. El otro gran incremento ocurrió en Gobernación y refleja una expansión de la fuerza de la policía civil.

los más cercanos para contar con un panorama sobre el ítem. Batres encontró que el 60.2% de los puestos eran en los renglones de servicios secretariales y de apoyo, puestos que tienen requerimientos muy bajos de educación para ingresar. Sólo el 39.8 % eran de categoría profesional, técnica o administrativa. El 70% de los empleados en el sector público reportó nueve años o menos de escolaridad. Con seguridad, podemos asumir que la mayoría de dichos empleados eran producto del sistema escolar público, el cual sufre de graves deficiencias. Solamente el 6% por ciento de los puestos en el servicio civil requería un grado universitario y ninguno requería un grado de maestría. Sin embargo, el 1.5% de la fuerza laboral señaló tener una maestría⁵ (Batres, 1995).

Administración (10–11)

La ausencia de prácticas de planificación sistemáticas atentan contra la existencia de mecanismos de seguimiento y actualización.

Organización del Trabajo

Existencia e integridad del sistema (12)

Los puestos en el servicio del Estado están bajo la figura de *Servicio Exento* (no sujeto a las disposiciones de la Ley del Servicio civil) que comprende puestos como los de funcionarios nombrados por el presidente y personas contratadas por servicios interinos, ocasionales o por tiempo limitado por contrato y cargos ad honorem; *Servicio Sin Oposición*: comprende los puestos de asesores técnicos, asesores jurídicos y directores de hospitales. Los miembros de este servicio están sujetos a la Ley del Servicio Civil, excluyendo las disposiciones de nombramiento y despido; y *Servicio por Oposición*: incluye a los puestos no comprendidos en las otras categorías. Hay escasa correspondencia entre la descripción del puesto y las tareas que efectivamente se desempeñan (Gregory et.al., 2003).

Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos (13–17)

Guatemala cuenta con un sistema de clasificación de puestos, a través del llamado Plan de Cla-

sificación por medio del cual se determinan los deberes y responsabilidades de todos los puestos comprendidos en los servicios. Todas las instituciones reguladas por la Ley del Servicio Civil deben acomodar sus puestos a esta clasificación. Estos están diseñados⁶ sobre la base de “Clase Ancha” o genérica, entendida como el conjunto de puestos que guardan semejanza en cuanto a sus deberes y responsabilidades, aunque en el interior de las instituciones a que pertenecen o los programas en que estén inmersos, sean diferentes en las tareas específicas que tienen asignadas. Este esquema cuenta con 12 series, 74 clases de puestos y 433 especialidades. Las series incluyen trabajadores operativos, profesionales, técnicos, informáticos, paramédicos y de dirección técnica entre otros. Los procedimientos que prevé el sistema incluyen aspectos formales relativos a su flexibilidad tales como reclasificación o reasignación de puestos; reprogramación de puestos, cambio de especialidad; traslado de puestos y supresión de puestos. Sin embargo estos procedimientos encuentran trabas de tipo presupuestaria o meramente burocráticas como por ejemplo en el caso de la clasificación y/o creación de puestos nuevos cuyo trámite puede durar un año. El sistema de valoración por puntos no se ha aplicado desde 1989, puesto que los constantes cambios al manual de clasificación —agregados y supresiones, las presiones salariales realizadas por los sindicatos, y la falta de estudios técnicos posteriores a 1988, han ocasionado que la escala de salarios no tenga consistencia entre los puestos que regula, ni congruencia con los puestos del servicio

⁵ Vale la pena notar que, en ausencia de una base de datos computarizada, Batres tuvo que examinar archivos en papel de todos los empleados, para poder extraer estos datos. Desde entonces, nadie ha intentado duplicar su esfuerzo, y producir un perfil más actualizado de la fuerza laboral del gobierno.

⁶ Acuerdo Gubernativo No. 1168–87 y en vigencia desde el 1 de enero de 1988 y sus modificaciones aprobadas por Acuerdos Gubernativos o Resolución de ONSEC. 3 ONSEC (Departamento de Racionalización Administrativa, 1991).

exento, en donde las diferencias oscilan entre 100 y 200% dentro de una misma clase de puestos, dependiendo de la institución de que se trate.

Calidad de la definición de perfiles (18–21)

El Sistema de Clasificación de Puestos del Servicio por Oposición, establece los requisitos mínimos de los puestos por serie. El sistema no cuenta con mecanismos sistemáticos de actualización.

Administración (22–23)

El sistema es administrado por la ONSEC y la Dirección Técnica del Presupuesto.

Gestión del Empleo

Igualdad y mérito en el acceso (24–27)

Las estipulaciones relativas al mérito y la igualdad en el acceso están establecidas en la LSC⁷, su Reglamento y en el Acuerdo Gubernativo 1222–88, siendo ONSEC la encargada de diseñar el procedimiento de exámenes y el establecimiento de registros o “banco de elegibles”. Sin embargo, en general estos aspectos no se cumplen. El acceso al empleo público obedece en su mayor parte a intereses políticos o particulares. Ha habido intentos de introducir convocatorias y procedimientos de oposición, como en el caso de los maestros durante mediados de los noventa, pero estos procedimientos se abandonaron posteriormente y se volvió a nombramientos a cargo del Ministro.

Calidad de reclutamiento (28)

No se detectan prácticas sistemáticas orientadas a promover la calidad del reclutamiento.

Calidad de la selección (29–32)

Existen una serie de problemas que afectan la calidad del reclutamiento. A nivel procedimental se detectan cuestiones tales como, documentación incompleta en los expedientes, y traslado y pérdida de documentación. En el plano de la evaluación, ésta presenta elementos deficientes tales como la no evaluación de la capacidad profesional del candidato antes de llegar a ONSEC,

la evaluación de carácter general. Se cuenta con pruebas —escritas y prácticas— para la serie Oficina, pero lo relativo a las series Técnica, Técnica Profesional y de Asistencia Profesional solamente se cuenta con una prueba de habilidad general⁸.

En lo referente al **nombramiento** de personal, la LSC establece en su capítulo III (artículos 49–53), que al ocurrir una vacante, la autoridad nominadora requerirá a ONSEC la lista de candidatos elegibles, y que de ésta la autoridad nominadora debe seleccionar a la persona idónea dentro del período que establece el reglamento respectivo, comunicándose al candidato y a ONSEC. El procedimiento es meramente formal detectándose prácticas discrecionales. Asimismo, cabe señalar que en sus aspectos formales el procedimiento de nombramiento incluye alrededor de 19 actividades, incluidas dentro de diez (10) pasos generales que consumen alrededor de 138 días⁹. Por otro lado casi la totalidad de institu-

⁷ Artículos del 42 al 48. Este procedimiento aplica para los puestos relacionados con el renglón presupuestario 011. Los puestos correspondientes a los renglones 012 —permanente en el exterior—, 022 —por contrato— y 041 —por planilla— no se evalúan. Su selección es responsabilidad exclusiva de las respectivas instituciones. Los puestos correspondientes al renglón 029 —personal transitorio— se evalúan sin comparecencia.

⁸ Los Artículos 43 y 44 de la LSC permiten la realización de exámenes con la presencia directa del candidato —con comparecencia—, o bien de credenciales —sin comparecencia—, en donde solamente se evalúa la capacidad mediante la revisión de los documentos proporcionados.

⁹ Un aspecto que influye en el atraso de los nombramientos lo constituye el manejo de diferentes formularios. El Formulario Único (1995) sustituyó a los antiguos “Avisos de Toma de Posesión y Entrega de Puestos”; pero no eliminó al resto. Otro aspecto que contribuye es la centralización, ya que solamente la Autoridad Nominadora —presidente, ministros y en algunos casos directores o gerentes— firma los nombramientos de las unidades administrativas que por ley dependen directamente de estas dependencias superiores

ciones no cuenta con los perfiles y requisitos de los puestos específicos de su institución sino solamente con los desarrollados a nivel genérico por ONSEC, no tienen claridad de las competencias que deben tener los trabajadores en aspectos de conocimientos, destrezas, habilidades y actitudes. Técnicamente ONSEC no está preparada para atender la dinámica administrativa actual, independientemente del tamaño del Sector Público. La ONSEC dispone de un instrumento técnico titulado “Manual de Nombramientos y Acciones de Personal”, el cual no es un manual en el sentido estricto, porque se limita a copiar el conjunto de disposiciones legales que regulan la materia. Por último, cabe destacar que ONSEC carece de registros sistemáticos (manuales o computarizados) de personal. Aunque la LSC lo ordene en su artículo 25, numeral 4; a la fecha el sistema no dispone de lo que pueda calificarse como un Sistema de Información que provea de datos ciertos, confiables y oportunos para la toma de decisiones, que evite el doble empleo, nombramientos ilegales y personas que están inhabilitadas para reingresar a la administración pública. Algunas dependencias llevan sus registros basados en “files” o censos.

Calidad de la recepción (33–34)

Aún cuando en algunas instituciones se dispone de manuales de funciones y procedimientos en su mayoría no se ofrecen programas de inducción. La falta de definición funcional se complica con la ausencia de un proceso bien definido para la orientación y evaluación de empleados nuevos o recientemente ascendidos durante el período de prueba especificado por la Ley. La LSC establece en seis (6) meses el período de prueba para empleados de primer ingreso y en tres (3) para el caso de ascenso dentro del servicio de oposición. En el caso del período probatorio por ascenso (tres meses), la norma deja una “laguna” en cuanto a qué hacer con respecto a la persona que no cumple satisfactoriamente el período probatorio. En la práctica, no se realizan evaluaciones que determinan objetivamente si el empleado en período de prueba puede pasar a ser considera-

do como empleado regular. ONSEC ha hecho el intento de desarrollar procedimientos para la implementación de estándares pero no han sido adoptados.

Movilidad (35)

En lo relativo a ascensos y dado que no se practican evaluaciones periódicas de los servicios, tal como establece el marco normativo, estos se realizan por amiguismo o compadrazgo. Existen leyes específicas que establecen criterios de carrera, siendo el tiempo en un puesto específico la más determinante. Este es el caso del magisterio, el ejército y el Organismo Judicial. Por otro lado dada la figura del emplazamiento, la movilidad en los puestos en las entidades u oficinas, sin el consentimiento del individuo, casi no existe, lo que resulta en que muchas de las acciones disciplinarias no tienen efecto.

Ausentismo (36)

No se cuenta con registros que permitan evaluar este aspecto en el conjunto de la administración.

Disciplina (37)

Las normas establecen los tipos de sanciones disciplinarias: 1) Amonestación verbal por faltas leves; 2) Amonestación escrita cuando el empleado recibió dos o más amonestaciones verbales en un mismo mes; 3) Suspensión en el trabajo hasta por 30 días en un año calendario por falta de cierta gravedad, la que tampoco se tipifica, quedando su interpretación en plena responsabilidad de la autoridad nominadora; y 4) Suspensión en el trabajo por detención y prisión provisional durante el tiempo que se mantenga. Las sanciones no tienen más efecto que el que las mismas establecen y se consideran como correcciones disciplinarias. Asimismo, no se detecta su uso frecuente (Gregory et al, 2003)

Desvinculación (38–41)

Establece las razones de despido justificado determinando 12 causales. Este tiene como efecto que el servidor pierda todos los derechos que la Ley le otorga, incluido el pago de indemniza-

ción, con la única excepción de obtener pensión por jubilación; además, el empleado destituido queda inhabilitado para desempeñar un cargo público durante un período de tres (3) años y en casos de delitos de traición, violación de secretos, infidelidad en la custodia de documentos y otros similares, la inhabilitación es vitalicia. Sin embargo, por falta de controles y registros adecuados de personal, ONSEC no tiene la capacidad de verificar si un empleado que ingresa a una dependencia, lo hace en calidad de reingreso. La supresión de puestos permite el pago y cobro de indemnización, cuando ésta se efectúa con la justificación de reducir los servicios de la institución ante la carencia de fondos o bien por reorganización administrativa.

El proceso legal que se sigue para destituir a un empleado es altamente burocrático y un problema frecuente en el área de despidos, es la figura del emplazamiento¹⁰ ante los Tribunales de Trabajo, la que generalmente es planteada por los sindicatos con el fin de garantizar, no sólo la estabilidad laboral, sino la inamovilidad en el puesto, ante el cual el procedimiento se extiende. El efecto de esta orden es congelar una plaza o a la persona que ocupa la plaza, con el objeto de proteger a los trabajadores involucrados en actividades sindicales. Cuando existe un *emplazamiento*, el despido del empleado por cualquier razón debería ser autorizado por un Magistrado del Tribunal. Sin embargo, los Tribunales han adoptado una interpretación muy libre. Como resultado, el emplazamiento sigue en vigor indefinidamente hasta que sea retirado por la parte que lo solicitó. Se aprecia, de esta manera, lo dificultoso del proceso de destitución. Con el resurgimiento de sindicatos de empleados públicos a partir de 1986, los pasos se incrementan en número y tiempo —más de un año—, y debido a que generalmente los tribunales o la Junta Nacional de Servicio Civil emiten resoluciones favorables al trabajador, éste es reinstalado y se le pagan los salarios caídos de los meses o años del proceso. No existen en la práctica despidos por razones de bajo rendimiento, y se han producido por cambios políticos rescisiones de em-

pleo significativas (Gregory, et.al., 2003, Fuentes Aragón 2001).

Gestión del Rendimiento

Planificación y seguimiento del rendimiento (42–45)

La Ley del Servicio Civil establece que todos los empleados deben ser evaluados formalmente por su Supervisor por lo menos una vez al año. A pesar de que la Ley permite, y de hecho requiere, una evaluación del empleado, no se practica sistemáticamente en todo el Sector Público.

Evaluación (46–48)

No se presenta un método de evaluación y ni criterios y formularios estandarizados. En teoría, ONSEC tiene la responsabilidad de verificar las evaluaciones de los empleados del Sector Público aunque en la práctica no se lleva a cabo. Asimismo, se supone que las evaluaciones deberían formar parte del expediente personal de los empleados y que serán la base para establecer la elegibilidad de individuos para los ascensos, aumentos de salario y capacitación (Artículo 73). Desde cualquier punto de vista esta estipulación no es operante.

La implementación de evaluaciones es resistida por los empleados y los supervisores. En muchas dependencias, los supervisores no tienen la capacidad para llevar a cabo evaluaciones objetivas. Por lo general tienen relaciones personales

¹⁰ El emplazamiento tiene su fundamento legal en los artículos 379 y 380 del Código de Trabajo en los cuales se establece que “desde el momento en que se entregue el pliego de peticiones al Juez respectivo, se entenderá planteado el conflicto, para el sólo efecto de que ninguna de las partes puede tomar la menor represalia contra la otra, ni impedirle el ejercicio de sus derechos. A partir del momento de presentación del pliego de peticiones, toda terminación de contratos de trabajo debe ser autorizada por el respectivo juez de Trabajo y Previsión Social quien tramitará el asunto en forma de incidente; y sin que la resolución definitiva que se dicte prejuzgue la justicia o injusticia del despido”.

estrechas con sus subalternos, de tal forma que el ejercicio de evaluaciones puede influenciar estas relaciones en los casos en que las evaluaciones no son favorables para los individuos del grupo. Cabe señalar que no existe una forma sistemática de compensar una labor superior. La estructura salarial del Sector Público se caracteriza por un sólo salario para cada grado o clasificación laboral, al cual en ciertas ocasiones ONSEC puede agregar un bono monetario y un complemento personal. Existe una excepción para los maestros y ciertas clasificaciones de trabajadores manuales en las que los aumentos son concedidos como función del tiempo de servicio.

Administración (49)

La responsabilidad de desarrollar e implementar el sistema de evaluación fue dada a ONSEC, aunque tal como se señaló nunca fue implementada.

Gestión de la Compensación

Existencia de una estrategia salarial (50)

No existe una política salarial explícita (Gregory et.al., 2003). Los empleados públicos reciben compensación por sus servicios mediante distintas modalidades o tipos de beneficios monetarios y no monetarios, algunos pagados en efectivo y otros en especie. El salario base es el punto central del paquete de compensaciones y está establecido de acuerdo con la estructura de puestos y salarios, la cual se organizó en 1962. En 1988 se incluyeron dos nuevas clasificaciones ocupacionales.

Equidad interna y externa (51–57)

Los salarios son determinados como una cifra específica para cada puesto, lo que implica por ejemplo que todos los secretarios contratados en cualquier entidad ganan el mismo salario base sin rangos o espacios para incremento dentro del mismo puesto. La única forma de obtener incremento es mediante otros rubros de compensación o aumentos generales del Sector Público. La estructura de salarios se ha

vuelto obsoleta no solo porque no refleja las corrientes que prevalecen en el mercado laboral sino porque la forma en la cual se han ajustado salarios a través de los años ha comprimido la estructura estrechando los diferenciales entre categorías de empleo. Una de las consecuencias es que se ha quitado a los empleados el incentivo de desempeñar bien su trabajo para calificar para una promoción. Los salarios ofrecidos para puestos de menores destrezas son iguales o hasta mayores que los del mercado laboral mientras que los ofrecidos para puestos técnicos, profesionales, y directivos han permanecido rezagados en su relación al mercado. Mientras hay personal excesivo y estable entre los empleados menos adiestrados, hay dificultades en reclutar y mantener personal de altas calificaciones (Gregory 2003). La compresión salarial es de 7,75, sin embargo, puesto que la estructura salarial básica es tan obsoleta, las entidades gubernamentales han recurrido al pago de varios complementos y bonos. Si se suma el máximo de esos pagos al salario básico, se reduce, llegando para algunos autores a sólo 6 (Gregory, et.al, 2003).

Eficiencia (58)

Aspectos tales como la estructura obsoleta de las compensaciones, la inexistencia de incentivos vinculados al desempeño, y la tendencia al achatamiento de la pirámide salarial no estimulan rendimientos diferenciales en el personal.

Administración (59–61)

Corresponde a ONSEC asignar, modificar o dejar sin efecto la aplicación de bonos y cualquier otro beneficio monetario. Las bonificaciones de complemento al salario inicial se conocen como complemento personal y bonos monetarios.

Otras compensaciones (62–64)

Existen beneficios no monetarios. Estos beneficios que se proporcionan al trabajador, sin que representen una contraprestación inmediata por parte de éste, implican, consecuentemente, costos para el Estado.

Entre estos beneficios pueden mencionarse:

- 1) **Horarios Especiales:** los empleados públicos de diversas instituciones y especialidades laborales, reciben el incentivo de asistir en horario reducido (4 horas) a su trabajo, para dedicar el resto de la jornada a efectuar estudios o atender otras situaciones de carácter personal. La característica de estos horarios es la de ser cuasi-permanentes, renovables semestral o anualmente según se disponga. Este incentivo se encuentra focalizado en contadas instituciones y puede ser ofrecido expresamente o como resultado de la firma de Pactos Colectivos;
- 2) **Alimentación:** es un beneficio focalizado, no dispuesto legalmente. Por costumbre, lo gozan los agentes de policía, empleados de hospitales y otros selectivamente favorecidos. Vía pactos colectivos, en algunas instituciones existe la obligatoriedad de proveer servicio de cafetería con alimentación a precio de costo;
- 3) **Otros:** Dentro de este rubro puede incluirse:
 - a) **Recreación,** en cuanto a los centros vacacionales que administra el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, al que obligatoriamente deben contribuir los empleados públicos;
 - b) **Transporte,** de la vivienda del trabajador a la institución y viceversa. Este beneficio no monetario no está regulado por la ley y generalmente se concede por la costumbre o porque el pacto colectivo así lo establece;
 - c) **Prestaciones post-mortem,** se pagan en efectivo, por la cantidad de Q. 2,000.00 (US\$ 256.41) o dos salarios del funcionario fallecido, el monto que resulte mayor;
 - d) **Guarderías infantiles,** para hijos menores de los empleados.

En cuanto al sistema de pensiones, se está en proceso de impulsar la reforma del sistema de pen-

siones para favorecer a los cotizadores y promover un sistema de ahorro nacional a largo plazo. El sistema público de pensiones se ha caracterizado por su baja cobertura y montos de pensiones que no se ajustan a las necesidades de las personas de la tercera edad.

Gestión del Desarrollo

Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera (65–70)

El régimen de servicio civil no establece “carrera administrativa” para los empleados. Los regímenes especiales de maestros, policías y relaciones exteriores incluyen elementos de “carrera” donde la antigüedad es el principal criterio, aunque en el militar y policial se establecen requisitos de capacitación previa. Si bien la promoción está establecida en el marco jurídico del Servicio Civil, la ausencia de evaluaciones periódicas genera la práctica de que los ascensos y promociones se realicen en base a decisiones de jefes y autoridades sin criterios preestablecidos.

Calidad de la formación y de la gestión de la formación (71–76)

La capacitación ofrecida esta más orientada por la oferta de los organismos e instituciones que brindan esos servicios que por necesidades previas detectadas. En ese sentido, y a pesar de los esfuerzos del denominado “Sistema Nacional de Capacitación”, y del Consejo de Capacitación (formado por INAP, INTECAP, ONSEC y principales centros de formación de los ministerios), la capacitación no logra conformar un sistema integrado que responda tanto a la evolución de las tareas como a los procesos de innovación y cambio cultural. Sin embargo, cabe destacar la existencia desde 1980 del Instituto Nacional de Administración (INAP), que si bien sus capacidades han fluctuado debido al apoyo político dado por las respectivas administraciones (Gaillard y Saenz, 2003) es un instituto autónomo que presta servicios al sector público y que conjuntamente con la Universidad de San Carlos ofrece una Maestría en Administración Pública.

No existen recursos presupuestarios específicos asignados a la capacitación y el Estado gasta importantes sumas en programas e instituciones cuyo costo/efectividad no ha sido evaluado.

Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

Gestión del clima y eficacia de la comunicación (77–81)

No se detectan prácticas formalizadas vinculadas a la gestión del clima ni de la comunicación.

Equilibrio y calidad de las relaciones laborales (82–85)

A finales de 1986, casi todas las dependencias del Ejecutivo se habían organizado sindicalmente y para 1998 se registraban 473 sindicatos, federaciones y confederaciones activas de los cuales 143 (30%) son del sector público y 294 (70%) del privado (Fuentes Aragón, 2001). El papel y el peso de los sindicatos de empleados públicos se han venido modificando en Guatemala en las últimas décadas, de acuerdo a las tendencias internacionales. Entre sus principales características puede mencionarse que 1) mantienen su rol de luchar por reivindicaciones salariales, estabilidad y protección laboral; 2) continúan utilizando medidas de hecho para presionar a las autoridades, aunque orientándose gradualmente a enmarcarse dentro de los procedimientos de la ley; 3) mantienen el monopolio de la representación de los trabajadores, aunque en cada institución puede existir más de un sindicato; 4) ha disminuido la afiliación formal y el apoyo interno y externo del que gozaban en el pasado; 5) se ha incrementado su interés y estrategias de negociación sobre temas de la agenda económica como las privatizaciones, modernización institucional, globalización, comercio exterior y otros.

Gestión del conflicto laboral (86–87)

Los sindicatos siguen siendo un actor clave dentro de las instituciones y han participado en todos los intentos de negociaciones, pactos o acuerdos gobierno/sociedad civil entre 1986 y la actualidad. Como parte de la reciente legislación de orienta-

ción democrática y la política de “concertación” del gobierno de la Democracia Cristiana, entre 1986 y 1988, después de dos importantes huelgas fallidas y de acciones que dejaron sin varios servicios públicos a la población, los sindicatos de empleados estatales se vieron divididos y su imagen deteriorada. Solamente el 8% de los empleados se encuentra sindicalizado formalmente. Otros tipos de organizaciones laborales como las Asociaciones Solidaristas han crecido y restado afiliados a los sindicatos. Su principal función es la de la negociación salarial y la negociación de pactos colectivos (beneficios no monetarios).

Una de las principales características de las demandas sindicales ha sido formalmente la estabilidad laboral, que en muchos casos se ha convertido en inamovilidad debido al uso de la figura del “emplazamiento”. En los últimos dos gobiernos los sindicatos estratégicamente han jugado un papel de denuncia y crítica a las políticas económicas liberales, la privatización y últimamente la corrupción. Sin embargo, dentro del Programa de Modernización del Sector Público se negociaron con los sindicatos procesos de reducción de personal en el período 1996–2000, bajo la figura de “Programas de Retiro Voluntario”.

Por último, cabe señalar la existencia de los Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo que son resultado de negociaciones entre las partes: el empleador, en este caso, el Estado a través de sus instituciones y funcionarios, y los trabajadores, constituidos en Sindicato, por medio de su Comité Ejecutivo y Consultivo. Usualmente, los Pactos Colectivos son producto de discusiones que se inician o concluyen durante el desarrollo de una huelga y los beneficios que establecen para los trabajadores sobrepasan los fijados por la LSC o las normas propias, cuando la institución posee régimen de administración personal independiente.

Gestión de las políticas sociales (88–89)

Las políticas de salud están al nivel de los parámetros nacionales, que muestran un fuerte deterioro aunque cabe señalar una serie de acciones de reforma y mejora que se han puesto

en marcha en los últimos años (OPS, 2001). La provisión de salud, así como la cobertura relativa a Invalidez, Vejez y Supervivencia, accidentes de trabajo; orfandad y viudez y gastos de entierro están previstos dentro del Régimen de Seguridad Social cuyo referente central es el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)

La LSC establece los beneficios mínimos y los sindicatos han influido en la obtención de mejores condiciones laborales mediante beneficios no monetarios a través de los Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo. Entre los beneficios figuran: transporte, subsidios al precio de almuerzos, servicios de guardería, servicios recreativos, locales sindicales, permisos y capacitación. Asimismo, en el marco de la modernización institucional del estado se han incluido algunas acciones tendientes a mejorar el bienestar de los trabajadores (Memoria, 2000, SEGEPLAN, 2001).

Organización de la Función Recursos Humanos

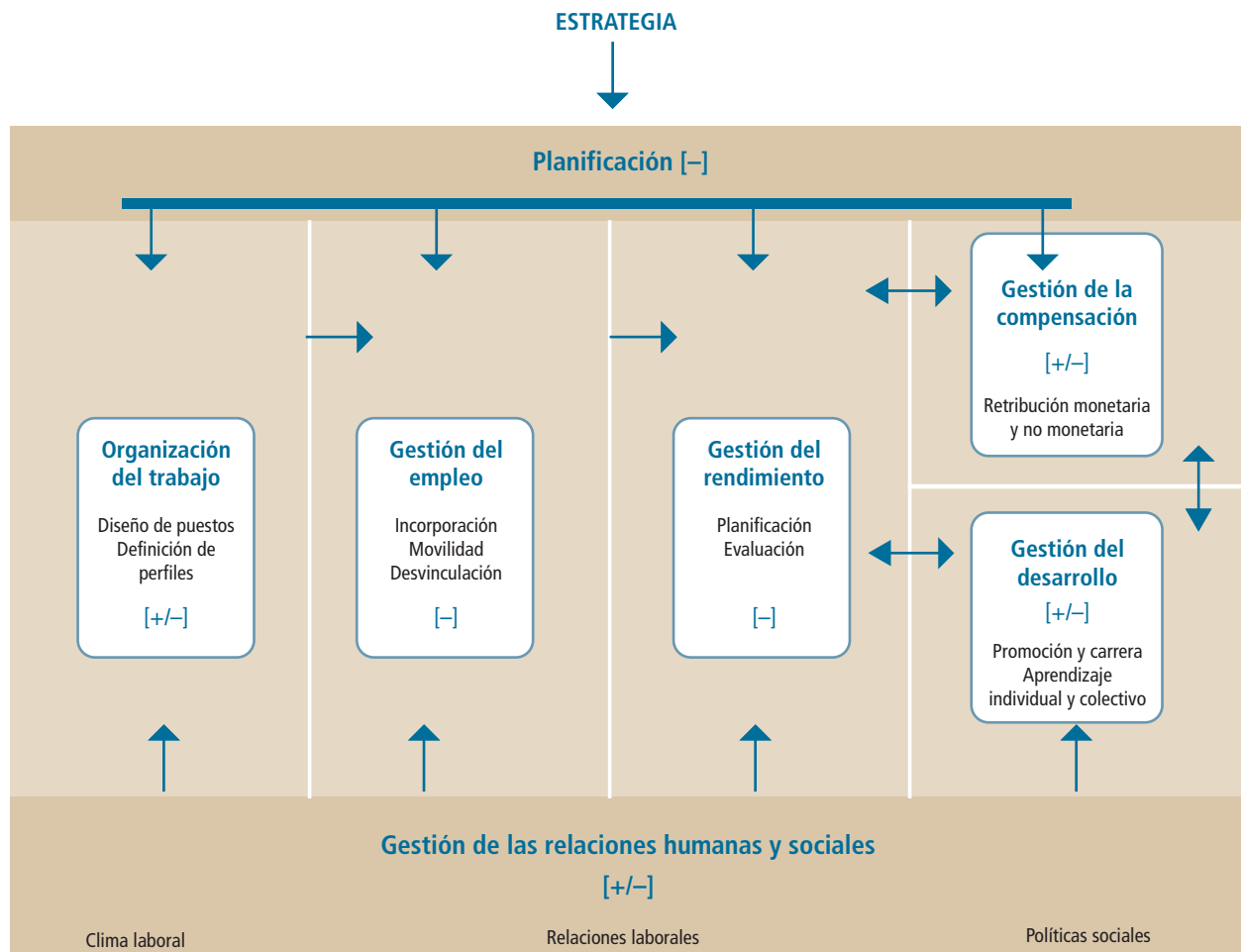
La Ley de Servicio Civil estableció a la ONSEC como el cuerpo administrativo del sistema de gestión de recursos humanos del Estado. También estableció una *Junta Nacional de Servicio Civil*, como la máxima autoridad administrativa y guardián del Sistema. Esta Junta tiene la obligación de velar por que ONSEC cumpla con las estipulaciones de la Ley del Servicio Civil y también resuelve las apelaciones elevadas por acciones de funcionarios gubernamentales o por ONSEC, ejerciendo el rol de máximo nivel en el procedimiento administrativo para la resolución de conflictos entre las partes, previo al

paso de estos a nivel judicial. ONSEC también es responsable de la gestión del régimen de clases pasivas debiendo realizar todos los procesos de administración de las pensiones por vejez (jubilación), invalidez y supervivencia de los empleados que contribuyen a dicho régimen. La gestión de los recursos humanos es altamente centralizada, dejando a los ministerios y demás instituciones sin capacidad real de tomar decisiones o llevar a cabo procesos básicos como los de seleccionar, contratar, administrar compensaciones y beneficios o destituir a sus empleados. Las instituciones ejercen un rol de preparación de documentos y solicitudes de creación de plazas, nombramientos, reclasificaciones, destituciones, etc. que son presentadas para decisión de ONSEC. Los procesos de autorización de vacaciones, registros, control de asistencia, y otras acciones de personal son competencia de cada organización. Esta situación fue paliada levemente a partir de 1998 cuando se emitió el reglamento 18-98 previsto en la ley desde 1968 y en los que se desconcentraron algunas actividades preparatorias y decisiones importantes de los ministerios.

Las entidades gubernamentales tienen una perspectiva ampliamente difundida de ONSEC como una entidad innecesariamente rígida en la implementación de la LSC, como inexcusablemente lenta en su respuesta a las solicitudes de servicio o de apoyo y que tiene asignadas funciones que no tiene la capacidad para cumplir en forma efectiva. En suma, la ONSEC, tiene muy poca autonomía y autoridad. Por último, cabe destacar que existe una elevada rotación en la dirección de la Oficina generando debilidades adicionales a las ya señaladas.

Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



II. INDICADORES

A) Indicadores Cuantitativos¹¹

1. Tasa de designaciones políticas

Tasa de designaciones políticas	17,76	2002 Diagnóstico Institucional 2002 – BID
---------------------------------	-------	--

Peso fiscal del empleo público

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno

Nómina Salarial del gobierno central (millones)	855,81	2003 Presupuesto Nacional – Ministerio de Finanzas Públicas
PBI (millones)	24.641,94	2003 Banco Central de Guatemala
Nómina Salarial del gobierno central/ PBI	3,47%	

Incentivos del Servicio Civil

3. Compresión vertical de los salarios

I. Salario del nivel más alto de la escala salarial principal	947.05	2002 ONSEC – Informe a la Presidencia – Escala de compensaciones – Nivel 10 – Director Técnico III
II. Salario del nivel más bajo de la escala salarial principal	122.56	Dic-2002 – ONSEC – Informe a la Presidencia – Escala de compensaciones – Nivel 1 – Trabajador Operativo
I / II Compresión vertical de los salarios	7.75	

Incentivos del Servicio Civil

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

I – PBI per cápita (mensualizado)	166,94	2003 Banco Central de Guatemala
II – Salario promedio del gobierno central civil	295,58	2003 – Oficina Nacional de Servicio Civil – Empleados y salarios del gobierno – Documento presentado durante la “XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano.
Sueldo gubernamental promedio/ PBI per cápita	1,77	

¹¹ Tipo de cambio promedio: 2001 7,88 quetzales por cada US\$. 2002 7.92 quetzales por cada US\$. 2003 7.97 quetzales por cada US\$. Fuente: Banco Central de Guatemala.

Incentivos del Servicio Civil

5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado

I. Sueldo promedio mensual del gobierno central civil	303,69	2001 <i>Fuente:</i> www.segeplan.gob.ar Estimación de salarios per capita anuales de trabajadores de patronos activos, por actividad económica y año.
II. Sueldo promedio mensual del sector privado	236	2001 <i>Fuente:</i> www.segeplan.gob.ar Estimación de salarios per capita anuales de trabajadores de patronos activos, por actividad económica y año.
Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado	1,28	

Dotación de Servicio Civil

6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total

I. Número total de empleados públicos en el gobierno central	109.443	2003 Oficina Nacional de Servicio civil – Empleados y salarios del gobierno – Documento presentado durante la "XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano
II. Población total	12.300.742	2003 Instituto Nacional de estadística – Proyecciones
Número total de empleados públicos en el gobierno central/ Población total	0,89%	

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total del gobierno central (millones)	2.922,78	2003 Presupuesto Nacional-Ministerio de Finanzas Públicas
II. Número total de empleados públicos del gobierno central	109.443	2003 Oficina Nacional de Servicio Civil – Empleados y salarios del gobierno – Documento presentado durante la "XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano
I / II Gasto público/ sobre número de empleados en gobierno nacional (en dólares)	26.705,95	

B) Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil

Tabla de índices

Índice	Valor Índice (escala 0 A 20)	Porcentaje de la escala	Subíndice	Valor subíndices (escala 0 a 10)	Porcentaje de la escala
(E) Eficiencia	5,83	29%			
(M) Mérito	3,54	18%			
(CE) Consistencia estructural	3,73	19%			
			(CES) Coherencia estratégica	1,57	16%
			(CD) Consistencia directiva	2,14	21%
			(CP) Consistencia procesos	1,92	19%
(CF) Capacidad funcional	3,42	17%			
			(COM) Competencia	2,06	21%
			(EI) Eficacia incentivadora	0,85	8%
			(FL) Flexibilidad	2,18	22%
(CI) Capacidad integradora	5,29	26%			

Eficiencia

Los puntajes más altos de este índice se relacionan con la magnitud de los costos salariales que a lo largo de la década se han ubicado en un porcentaje bajo del PBI visto comparativamente; los beneficios salariales que brinda la APN y un escaso abandono de los puestos de trabajo por sectores, ya que tiende a prevalecer cierta inmovilidad. Los restantes elementos alcanzan valores bajos dado la debilidad de la inversión en capacitación y la ausencia de políticas que permitan una optimización de los efectivos.

Mérito

Este es un índice con baja puntuación dada la prevalencia de criterios clientelistas a efectos de la incorporación a la administración pública; la promoción en la carrera y la política de salarios. Asimismo, se detecta ausencia de prácticas rela-

tivas a garantizar la igualdad y la no discriminación en lo relativo al empleo público.

Consistencia Estructural

Coherencia estratégica. Refleja la limitada orientación estratégica en relación a la planificación de los recursos humanos, la debilidad de las políticas de compensación y las de capacitación.

Consistencia directiva. El rol de los directivos es limitado en parte por el fuerte componente clientelístico del sistema de gestión de recursos humanos y por la resistencia al cambio de la cultura burocrática. El organismo central está más vinculado al seguimiento de largos procesos procedimentales de corte burocrático que al asesoramiento a las áreas, restando capacidad de cambio y mejora del sistema. No existen prácticas vinculadas a la gestión del rendimiento por parte de los direc-

tivos, siendo este aspecto resistido por la cultura organizacional.

Consistencia de procesos. Entre los aspectos de mejor desempeño de este índice figuran los relativos a la organización del trabajo dada la existencia de un sistema de clasificación de puestos. Como aspectos de desempeño más bajo figuran la ausencia de prácticas relativas a la evaluación del rendimiento; las deficiencias en los sistemas de información y en la implementación de políticas vinculadas al desarrollo de carrera.

Capacidad Funcional

Competencia. Como aspectos mejor valorados figuran los esfuerzos realizados a nivel de capacitación pese a la falta de integración del mismo a otros subsistemas y la ausencia de una inversión presupuestaria sostenida en el tema. La tecnificación de las plantillas es baja; es inexistente la definición de los perfiles por competencias y es débil la gestión del empleo.

Eficacia. Los puestos no tienden al diseño horizontal ni se realizan acciones de enriquecimiento de la tarea, no se aplican con frecuencia procedimientos disciplinarios y no está prevista la posibilidad de despido por bajo rendimiento. El índice también refleja la ausencia de prácticas de gestión del rendimiento que no han logrado implementarse pese a estar definidas entre las funciones de la ONSEC. Como aspecto destacable cabe señalar que la compresión salarial es razonable en términos comparativos con otros países del área.

Flexibilidad. Destaca el diseño de puestos de tipo genérico que permite mayor flexibilidad a la gestión, permitiendo una mayor adaptación a circunstancias cambiantes y la posibilidad de rescindir el empleo por razones técnicas, económicas y organizativas. Como elementos de bajo desempeño, influyen los relativos a la gestión del empleo tales como a la imposibilidad de despido por bajo desempeño; la falta de revisión periódica y de estudios técnicos en el subsistema de

organización del trabajo y la ausencia de alternativas de desarrollo horizontal.

Capacidad integradora

Se destacan los beneficios sociales e impacta negativamente la gestión del desempeño dado los aspectos anteriormente señalados, de la política de remuneraciones e inexistencia de mecanismos vinculados al conocimiento del clima laboral y la comunicación.

III. CONCLUSIONES

Análisis de áreas causales

La ausencia de orientación estratégica en función de las políticas públicas, la precariedad de los sistemas de planificación y la alta politización del Servicio Civil se presentan como los ejes centrales que impiden el desarrollo de un sistema integrado de gestión de recursos humanos. Esto se desarrolla en un contexto en el cual ONSEC administra un sistema altamente centralizado y burocratizado pero con escasa autonomía para mejorar su capacidad plena en la implementación de políticas que excedan los meramente administrativo.

El subsistema de planificación es uno de los más precarios, debido a las deficiencias de los sistemas de información de personal y a los problemas de tecnificación de las plantillas, acompañado por la gestión del empleo, en la cual los cambios políticos degradan la aplicación de criterios de mérito e igualdad al acceso. La gestión del rendimiento no se aplica y la estructura de compensaciones adolece de una política definida generándose situaciones de inequidad y dificultades para el reclutamiento de personal calificado.

Factores del contexto interno y entorno

La cultura burocrática se presenta como un freno ante los intentos de implementar sistemas de evaluación del rendimiento y la politización del sistema promueve la desmotivación del personal, en un marco de ajuste presupuestario.

Tanto la democratización como la instalación de la paz son procesos relativamente recientes en la historia política de Guatemala siendo este un aspecto contextual importante en la capacidad del sistema político de asegurar reformas de largo plazo y revertir las tendencias clientelísticas estructurales del sistema.

Conclusiones principales del diagnóstico

La administración de personal se lleva a cabo en un ambiente con múltiples desventajas. Los problemas estructurales de la economía guatemalteca generan una oferta muy limitada de puestos de trabajo permanente, existiendo altos niveles de desempleo y subempleo. El sistema de servicio civil de Guatemala presenta características normativas, estructurales y sistémicas que le impiden atraer y retener recursos humanos de calidad adecuada a las necesidades institucionales. Se presenta una situación de empleo en el sector público con una virtual inamovilidad. La estructura de las compensaciones y su administración no presenta condiciones para promover la productividad laboral.

Las políticas de nombramiento, inducción, ascensos, y desarrollo de personal actuales impiden una ejecución adecuada de la gestión del empleo y promueven la politización y arbitrariedad en el sistema, detectándose prácticas clientelísticas para el acceso. Si bien se han realizado esfuerzos las acciones de capacitación no logran desarrollarse en forma integrada con los otros subsistemas. El uso de recursos públicos asignados a la capacitación es ineficiente y no produce mejoras sustantivas directas en el desempeño institucional.

La ausencia de sistemas de planeación estratégica a nivel institucional así como de buenas descripciones de puestos, asignación de metas y objetivos a unidades y empleados y la carencia de estándares de desempeño hacen muy difícil la evaluación del rendimiento y desempeño del personal que en la práctica no existe como sistema.

La LSC vigente no dotó a la Oficina Nacional de Servicio Civil de una plena autonomía ni de un *status* suficientemente elevado para enfrentar los

retos presentados por la administración pública. Existe una elevada rotación en la dirección de la Oficina y los procedimientos son altamente centralizados perdiendo efectividad. En consecuencia, se ignoran los procedimientos de reclutamiento, selección, y promoción de personal que tienen el fin de asegurar que el mérito sea el criterio principal en la administración del personal. Estos aspectos podrían iniciar una tendencia hacia el cambio a partir de la aprobación del proyecto de LSC.

IV. RECOMENDACIONES

La situación actual de Guatemala requiere iniciar un proceso que abarque al sistema de recursos humanos en su conjunto, ya que el mismo adolece de una serie de problemas que solo pueden ser resueltos en forma integral y con fuerte vocación política para su implementación. En ese sentido, entre los aspectos centrales pueden mencionarse:

- La adopción de una ley moderna de servicio civil que fortalezca la autoridad del organismo rector y que propicie la eficiencia de la burocracia.
- La simplificación de los trámites y procedimientos relativos a la gestión de recursos humanos.
- El diseño e implementación de políticas relativas a los procesos de planificación, en especial la generación de sistemas confiables de información de personal.
- El diseño e implementación de mecanismos orientados a promover prácticas de mérito, igualdad y transparencia en el acceso al empleo público así como en las prácticas de promociones y ascenso.
- El fortalecimiento de capacidades y/o rediseño de ONSEC a efectos de facilitar su función en lo relativo a áreas de planificación, empleo y desarrollo y no meramente en tareas de administración de personal, para superar la actual situación de escasa autonomía y autoridad.

V. TABLA DE SÍNTESIS

Categorías	Factores	Comentarios del Evaluador
Antecedentes		Guatemala atravesó desde la segunda mitad del S. XX recurrentes regímenes autoritarios, un modelo económico basado en la exportación de pocos productos, alto grado de pobreza, una administración pública desarticulada e ineficaz y un largo conflicto armado interno que terminó en 1996 con los Acuerdos de Paz. En ellos figura como uno de sus principales compromisos la modernización de la administración pública.
Análisis del contexto institucional	Análisis del marco legal	La LSC fue emitida en 1968 - entrando en vigencia a principios de 1969. ONSEC administra el Régimen de Clases Pasivas. La reglamentación de la Ley se realiza treinta años después (1998). La legislación general (Código de Trabajo) es aplicada supletoriamente al sector público. Dispersión de normas. Actualmente se encuentra en proceso la aprobación de una Nueva LSC.
Análisis funcional del servicio civil	Análisis organizativo de la función Recursos Humanos	ONSEC, tiene muy poca autonomía y autoridad y se la percibe como una unidad que centraliza excesivamente las funciones y que es demasiado rígida.
	Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado	Tasa de designaciones políticas 17,7 %. Relación entre nómina salarial 3,5% Compresión salarial 7, 7 aunque incluyendo beneficios ésta puede situarse en el 6%. La relación entre el salario promedio del sector privado y del público es de 1,28
Análisis por subsistemas	Planificación	Carencia de planificación de recursos humanos. Ausencia de bases de datos sobre personal. Flexibilidad otorgada por sistema de contratación, de amplia utilización, y con tres modalidades (plazo definido, por hora, y personal calificado). Suele haber profesionales por contrato ejerciendo tareas permanentes. Baja tecnificación de las plantillas.
	Organización del trabajo	Tiene un sistema antiguo de clasificación de puestos, en base a clases genéricas, que no se actualiza desde 1989. Escasa relación entre descripción de puesto y tareas desempeñadas.
	Gestión del empleo	Ley de servicio civil de fines de los '60, que incluye selección por mérito, pero en la práctica hay recambio de funcionarios con los cambios de gobierno (cabe señalar el reciente proceso de pacificación, comenzado en 1996).
	Gestión del Rendimiento	La LSC establece evaluación de desempeño anual, pero no se cumple este requisito. No existen prácticas establecidas relativas a la evaluación del rendimiento.
	Gestión de la Compensación	Existe ley de salarios pero el sistema está desactualizado. La estructura de salarios se ha vuelto obsoleta no solo porque no refleja las corrientes que prevalecen en el mercado laboral sino porque la forma en la cual se han ajustado salarios a través de los años ha comprimido la estructura estrechando las diferenciales entre categorías de empleo. Se incluyen beneficios no monetarios en la compensación (horario especial, alimentación, recreación, transporte).
	Gestión del Desarrollo	Si bien la promoción está establecida en la LSC, no se realizan evaluaciones periódicas, y los ascensos y promociones se realizan en base a decisiones de jefes y autoridades sin criterios preestablecidos. La capacitación no responde a necesidades organizacionales previamente detectadas y pese a los esfuerzos que se han realizado no se logra articular un sistema integrado. Destaca la Maestría en Administración Pública (INAP + Universidad de San Carlos).
	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	Existen mecanismos de negociación con los sindicatos, los cuales tienen un peso significativo, y han participado en las negociaciones gobierno/sociedad civil desde 1986. Los Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo reflejan las negociaciones entre el Estado como empleador y el sindicato. Las situaciones de mayor conflicto se presentan en los sectores de salud y educación. La LSC prevé la provisión mínima de cobertura social, y los pactos colectivos han logrado la ampliación de los mismos. No hay prácticas de gestión de clima y comunicación.
Índices del sistema de servicio civil		El promedio de los índices se encuentra entre el 29% y el 17%.

ANEXOS

ANEXO 1. Valoración de los puntos críticos

(Ver anexo final)

ANEXO II. Ficha técnica del informe

- **Fecha de finalización del informe**
Fecha del diagnóstico: Agosto 2003
Fecha de la revisión: Octubre 2004
- **Consultores**
Mercedes Iacoviello – Laura Zuvanic
Asistentes: Mariana Calandra – Yanina Azolina – María Jesús Zuvanic
- **Fuentes de obtención de la información**

Documentos

- Batres Villagran, Ariel (1995) “El Macrosistema de Servicio Civil en Guatemala: Diagnóstico”. Citado en Gregory, et. al. (2003).
- Cel, Nathalie y Mostajo, Rossana S. “Guatemala: hacia un gasto social más eficiente, equitativo y transparente. retos y recomendaciones”.
- CIEN (2001) “Hacia un servicio civil más eficiente”. CIEN: Guatemala.
- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (2004) “La Descentralización y la Participación Ciudadana”. Gobierno de Guatemala www.oecd.org/dataoecd/1/19/31772204.ppt
- Departamento de Racionalización Administrativa (1991) “Encuesta de Clasificación de puestos 1987: Recopilación de Documentos. Inédito. Guatemala. Enero.
- Fuentes Aragón, Jorge Homero (2001) “El Caso de Guatemala” www.oit.or.cr/mdtsanjo/ac-trav/pdf/Guatemala.pdf
- Gaillard, Héctor Toussaint & Sáenz, Edgar Rosendo (2003) “Última experiencia del INAP de Guatemala en la modernización de la administración pública”. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28–31 Oct.
- Gregory, Peter (2000) “Las organizaciones sindicales centroamericanas como actores del sistema de relaciones laborales”.
- Gregory, Peter, Mostajo, Rossana y Celys, Nathalie (2003) “Guatemala: Hacia un gasto más eficiente, equitativo y transparente. Retos y recomendaciones”. Diciembre.
- ONSEC (2004) “Informe Nacional de Guatemala Presidencia de la República de Guatemala. Documento presentado durante la “XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público”, realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.
- ONSEC (2004^a) “La nueva visión del servicio civil. La modernización del servicio civil en centroamérica y las tendencias modernas en la gestión del empleo público”. Ponencia de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC), de Guatemala, Julio. Por: Dr. Rodrigo Montufar, Consultor Externo, Asesor de Dirección ONSC. Documento presentado durante la “XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público”, realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

OPS (2001) “Perfil del sistema de servicios de salud de Guatemala”. 2a. ed, 12 diciembre de 2001. Programa de Organización y Gestión de Sistemas y Servicios de Salud. División de desarrollo de sistemas y servicios de salud. Organización Panamericana de la Salud.

Presidencia de la República (2003) “El Servicio Civil en Guatemala. Coloquio Centroamericano sobre Función Pública. Aprendiendo de la experiencia compartida. Managua, Nicaragua.

SEGEPLAN (2001) “Memoria del Gobierno de Guatemala 2000” Capítulo de Modernización Institucional del Sector Público. Guatemala. <http://www.segeplan.gob.gt/spanish/publications/ipcr/mde/61.htm>

Normativa

LSC. Decreto 1748/68 del Congreso de la República.

Ley de Salarios de la Administración Pública. Decreto N° 11-73, en vigencia a partir del 1 de enero de 1974.

Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado. Decreto No. 63-88 del Congreso de la República, en vigencia a partir del 1 de enero de 1989. Reglamento aprobado por Acuerdo Gubernativo 120-88, publicado el 6 de enero de 1989.

Ley del Servicio Civil del Organismo Judicial, Decreto Número 49-99 del Congreso de la República.

Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios Públicos y Empleados Públicos. Decreto Número 8-97 del Congreso de la República.

Código de Trabajo, Decreto Número 14-41 del Congreso de la República.

Reglamento de la Ley del Servicio Civil. Acuerdo Gubernativo 18-98 de la Presidencia de la República.

Normas y procedimientos de administración de personal. Acuerdo Gubernativo No. 1222-88, publicado el 20 de enero de 1989. Fue en gran parte derogado por el nuevo Reglamento, Acuerdo Gubernativo Número 19-98

Plan de Clasificación de Puestos. Acuerdo Gubernativo No. 9-91, modificado el Acuerdo Gubernativo No. 682-92, publicado el 21 de agosto de 1992.

Escala de salarios. Acuerdo Gubernativo No. 598-92, en vigencia des del 1 de julio de 1992. Contiene la estructura de salarios iniciales y dos pasos salariales para los puestos que incluye cada Serie de Clases de Puestos. Se prorroga anualmente. Actualmente se encuentra vigente el Convenio Municipal 571-2001

Ley de Consolidación salarial, Decreto Número 59-95 del Congreso de la República.

Bonificación profesional. Fijada en 1995 y modificada mediante Acuerdo Gubernativo No. 741-92, en vigor desde el 1 de julio de 1992, la cual fija una bonificación para profesionales que ocupen puestos que exijan tal categoría.

Bono Vacacional (Acuerdo Gubernativo No. 642-89 modificado por el Acuerdo No. 742-92, publicado el 2 de septiembre de 1992);

Bono por antigüedad, para trabajadores del Organismo Ejecutivo. Acuerdo Gubernativo No. 838-92, en vigor desde julio de 1992.

Incremento salarial del 4% como bonificación incentivo. Decreto Número 37-2001 del Congreso de la República.

Entrevistas

Silvia del Carmen Palomo González, Directora ON-SEC. Comunicación telefónica. 27 de octubre de 2004.

Sitios web consultados

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	http://www.igss.org.gt/
ONSEC	http://www.onsec.gob.gt
Ministerio de Finanzas Públicas	http://www.minfin.gob.gt
Leyes	http://www.onsec.gob.gt/publica/leystc.htm
Ministerio de Trabajo	http://www.mintrabajo.gob.gt
INAP	http://www.inapgt.com
CIEN	http://www.cien.org.gt

Abreviaturas

APN	Administración Pública Nacional
CIEN	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INAP	Instituto Nacional de la Administración Pública
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
LSC	Ley de Servicio Civil
ONSEC	Oficina Nacional de Servicio Civil
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PIB	Producto Interno Bruto

Síntesis del diagnóstico Caso Honduras¹

I. RESUMEN EJECUTIVO

Principales Conclusiones

En Honduras está vigente una Ley de Servicio Civil (LSC), sancionada en 1967 y reglamentada en 1976, que tiene un bajo grado de cumplimiento. Durante los '80 algunos sectores de trabajadores públicos hicieron presión para obtener un estatuto propio y al momento del relevamiento, cinco actividades habían logrado beneficios diferenciales e inequitativos, conseguidos por la alta capacidad de paro y movilización de sus gremios. En 2004 se alcanzó un pico de conflictividad que obligó al gobierno a renunciar transitoriamente a sus aspiraciones de modificar la LSC y a flexibilizar e incluso retroceder en los avances por la reducción del gasto salarial que le exigía el FMI.

Todos los subsistemas de RH presentan una gran debilidad. El subsistema de organización del trabajo resultó relativamente mejor valorado debido a que en la actualidad se están realizando auditorías de puestos para establecer deberes y responsabilidades.

Los índices representan en promedio alrededor de un 15% de la escala prevista, entre un mínimo de 11% para el índice de capacidad funcional y un máximo de 19% para el índice de eficiencia. El bajo nivel de capacidad funcional se corresponde con la inexistencia de

procedimientos para medir el rendimiento, la carencia de incentivos del sistema de compensaciones y la falta de correlación entre el sistema de RH y los objetivos organizacionales. Los índices de mérito, capacidad integradora y consistencia estructural, todos por debajo del 17% de la escala prevista, reflejan el débil desarrollo del sistema de servicio civil en Honduras. Algo por encima se encuentra el índice de eficiencia (19%) como consecuencia de la existencia de un sistema de pensiones y de beneficios sociales que alcanzan a la mayor parte de los trabajadores públicos.

Contexto Institucional

El gobierno de Honduras convocó en 1985 a las primeras elecciones libres después de 22 años de gobiernos militares, en las que resultó electo José Azcona Hoyo, del Partido Liberal². Desde ese año hasta el 2002 (con excepción del período 1990–94), el Partido Liberal gobernó Honduras

¹ Autores: Mercedes Iacoviello, Mónica Iturburu e Ivania de la Cruz Orozco

² En 1957 se convocó a una Asamblea Constituyente que designó a un miembro del Partido Liberal como gobernante durante 6 años pero antes de realizarse las elecciones de 1963, los militares derrocaron al gobierno y tomaron el poder que mantuvieron los '80.

y, desde entonces, la Presidencia está encabezada por Ricardo Maduro (2002–2006), del Partido Nacionalista. Los principales objetivos del gobierno son el combate a la delincuencia, la reducción de la pobreza, promoción del crecimiento económico, la consecución de acuerdos para conseguir treguas y reducciones en el servicio de la deuda, y la reducción de las secuelas del huracán Mitch que en 1998 dejó un saldo de 5.600 muertos y causó daños por aproximadamente dos billones de dólares (Plan de Gobierno de Ricardo Maduro y Diario La Prensa).

Antecedentes

La creación de la Oficina de Clasificación de Puestos en 1965, que dependía de la Secretaría de Hacienda, se constituyó en uno de los primeros esfuerzos por regularizar la gestión del empleo público. En esa misma época se contrató a una empresa estadounidense para asesorar al gobierno en cuanto a diseño, planes de implementación y socialización de una Ley de Servicio Civil (LSC), la cual se elaboró en 1967 (LSC, Decreto N° 126/67).

En 1976 se aprobó el reglamento de la LSC y recién entonces se dio inicio al proyecto de gestión de RH. No obstante, en 1982, con el advenimiento de la democracia, se despidió a la mayor parte del personal del antiguo régimen. Para el ingreso de nuevos empleados no se respetaron los procesos de reclutamiento y se desecharon las prácticas de ingreso por selección y los sistemas de evaluación y promoción. El sistema de clasificación de puestos se volvió obsoleto.

Durante la década de los '80, se hicieron intentos por estabilizar el nuevo sistema tratando de incluir a los municipios al sistema de carrera. Fue entonces cuando el personal del sector salud se separó del régimen de la LSC para crear un nuevo sistema de carrera; los médicos habían ejercido presión sobre el gobierno lo que derivó en la sanción del estatuto del médico-empleado que incluye salarios básicos y beneficios diferenciales. Con esta ley se empezó a fragmentar el servicio civil y en la actualidad existen cinco esta-

tutos: médico-empleado, docente, microbiólogos y químicos, trabajadores sociales, y enfermeras profesionales (Decretos N° 167/85, N° 136/97, N° 178/97, N° 218/97 y N° 90/99).

Entre 1986 y 1990 no hubo mayores cambios al sistema pero resultó deteriorada la imagen institucional de la Dirección de Servicio Civil (DSC), que pasó de la dependencia directa del Presidente a formar parte de una Secretaría de Estado. César Cáceres Cano (2003), quien fuera titular de la DSC de Honduras, menciona que la ésta “paulatinamente fue perdiendo su liderazgo y el respeto necesario para imponer su autoridad”.

Desde 1990 se han realizado esfuerzos significativos por reformar el servicio civil de carrera, con el objetivo de disminuir el gasto en salarios (hasta el 2002, 50% del gasto público se destinaba a pagar salarios de unos 200.000 empleados, entre ellos 80.000 maestros, lo que representaba el 10.7% del PBI). De conseguirse esta meta, el FMI haría quitas en la deuda externa del país y otorgaría recursos para el combate a la pobreza y otros programas sociales³.

Entre 1995 y abril de 1997, en el marco del programa de mejoramiento de los mecanismos de administración y control de los recursos humanos del sector público, se definieron varias medidas para alcanzar las metas propuestas por el FMI. Entre otras, se determinó que la DSC fuera la institución a través de la cual se debía implementar el componente de RH en el sector público, se crearon las Unidades de Modernización en todas las secretarías de Estado y en la DSC con el propósito de darle seguimiento a todos los proyectos que se desarrollen en el programa, y se constituyó el Departamento de Auditoría dentro de la DSC para continuar la actualización de los censos ya elaborados, realizar el relevamiento censal en el resto del sector y constituirse en contraparte-ejecutor del proyecto “Análisis de Empleo” (SIARE-CLAD).

En el año 2000 se autorizó un préstamo del BM para la Modernización del Estado, Cons-

³ Información suministrada por un ex titular de la Dirección de Servicio Civil.

trucción Institucional y Descentralización, con el propósito de que parte de esos fondos se destinaran a la modernización de los RH a cargo de la DSC. Entre 2000 y 2002 el gobierno hondureño difundió sus planes de realizar una importante reforma al régimen de servicio civil a través de la actualización de la LSC, entre otras medidas. En ese marco, en julio de 2002 se firmó un Acta de Compromiso que estipulaba que los empleados del gobierno no recibirían aumentos salariales hasta marzo de 2005. A partir de esta fecha, los aumentos se alinearían a la política salarial que aprobara el Poder Ejecutivo para todos los empleados públicos. Se estableció además el acogimiento obligatorio a la jubilación para los empleados públicos que a la fecha de entrada en vigencia de la ley cumplieran con los requisitos, en tanto también podrían hacerlo aquellos en condiciones de acceder a una jubilación anticipada (Diario El Herald, julio 2003).

El programa de gobierno del Presidente Ricardo Maduro (2002–2006) establece planes para reformar la gestión pública “incluyendo la racionalización del empleo, la mejor administración de recursos, y la consolidación de un Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI)” e indica la necesidad de mejorar el servicio civil haciendo reformas a su marco legal. El objetivo general de estos planes es “consolidar el proceso de modernización de la administración pública, con miras a lograr un mejor aprovechamiento de los recursos públicos disponibles y hacer más dinámica la gestión gubernamental, en un marco de eficiencia y transparencia”. Asimismo, anuncia el propósito de trabajar para la modernización de los sistemas de administración y control de los recursos humanos, la mejora de las capacidades de planeamiento, monitoreo y evaluación del sector público, y el fortalecimiento de la capacidad gubernamental para diseñar e implementar una política moderna de gestión de recursos humanos, todo lo cual requiere de la reestructuración de la DSC y sus funciones (Presidencia, 2002).

En 2003 el gobierno informó que estaba listo el proyecto de una nueva LSC, el cual proponía adaptar el sistema de remuneración de la admi-

nistración pública a la capacidad del Estado. El presidente señaló que la nueva LSC involucraba sólo al personal del gobierno central y declaró que “no se afectarían los contratos colectivos vigentes, ni el derecho a la contratación colectiva; tampoco se reducirían los sueldos existentes ni derogarían los estatutos”. El Presidente explicó también que “las medidas contenidas en la ley de servicio civil aplicarían a contrataciones que hiciera el gobierno y sobre los futuros aumentos de sueldos” (Casa Presidencial, Noticias del 09/06/2003). Sin embargo, hubo manifestaciones en contra del anteproyecto y el Congreso informó que no lo aprobaría hasta contar con el consenso de todos los actores sociales afectados por la reforma.

A partir de septiembre de 2003 se comenzó a percibir la escasa viabilidad de las reformas impulsadas, en parte porque se detuvo la iniciativa de sanción de una nueva LSC y el gobierno anunció que el apoyo del FMI ya no dependería de la aprobación de la misma (Diario El Herald, 19/9/2003), lo que obligó a postergar el plan de reformas. En julio del 2004, el gobierno de Honduras y los representantes de los maestros firmaron un acuerdo que puso fin a una crisis que paralizó la educación durante cinco semanas y que llevó al presidente Ricardo Maduro a admitir que la paz y la tranquilidad estaban amenazadas. El arreglo benefició a los docentes con aumentos salariales hasta el año 2006. Otro conflicto se originó cuando se filtró información de una versión muy preliminar sobre cambios a la LSC: como trascendió que se podría encasillar a todos los empleados públicos en un mismo sistema, anulándose los beneficios diferenciales que dan los estatutos, el personal de salud y los maestros suspendieron sus actividades y dejaron a la población sin estos indispensables servicios. Finalmente, el gobierno resolvió desechar cualquier proyecto que no contara con la aprobación de los representantes sindicales, garantizando que las reformas no se aplicarían al personal bajo regímenes de estatutos.

Con la finalidad de conseguir el apoyo de los representantes sindicales, la DSC se ha encar-

gado de organizar y enviar representantes a reuniones periódicas destinadas a modificar la LSC vigente. A pesar de estos esfuerzos, se advierte un mínimo grado de avance. A esto se suma que los legisladores entrevistados, tanto los del partido oficialista como los de la oposición, denotan un alto grado de desconocimiento sobre los avances del anteproyecto y evalúan que la viabilidad de la aprobación en el Congreso es baja. Dado que el tema es muy polémico y se acercan las elecciones presidenciales y parlamentarias (noviembre de 2005), es poco probable que la ley se apruebe con la actual conformación de la Legislatura.

Cáceres Cano (2003) sostiene que el servicio público se rige por tres figuras jurídicas: a) la LSC, que regula las relaciones entre los empleados públicos y el Estado, y cuyos objetivos son “crear la carrera administrativa con base en el sistema de méritos; ofrecer iguales oportunidades para servir en la administración pública a todos los hondureños; (...) capacitar, responsabilizar, proteger y dignificar a los servidores del estado; e incrementar la eficiencia de la función pública”; b) el Código del Trabajo (Decreto N° 189/59), el cual regula las relaciones entre los trabajadores del Estado y las instituciones descentralizadas; y c) los estatutos profesionales, que regulan las relaciones entre ciertos empleados públicos organizados en gremios profesionales y el Estado.

Los empleados de las instituciones desconcentradas y descentralizadas⁴ no se rigen por la LSC y la DSC no tiene autoridad ni competencia sobre ellas. Las desconcentradas cuentan con autonomía administrativa y financiera aunque sus recursos provienen del erario público; en este grupo, al que se asigna el 3.3% del presupuesto total de salarios, se encuentran el Programa de Asignación Familiar, el Fondo Hondureño de Inversión Social, el Consejo Hondureño de Ciencia y Tecnología, el Cuerpo de Bomberos, la Dirección de la Marina Mercante, la Comisión Nacional de Energía y la Dirección Ejecutiva de Fomento a la Minería, entre otras. Tanto las instituciones desconcentradas como las descentralizadas cuentan con autonomía para administrar

sus RH (estructuras y niveles de puestos, salarios, prestaciones y programas de capacitación).

Análisis de los Subsistemas Planificación de Recursos Humanos

Existencia e integridad del sistema (1)

El plan gubernamental de reformar el servicio civil pareciera responder al objetivo prioritario de disminuir el gasto salarial. La planificación de RH se centra en cuestiones cuantitativas, tales como el monto que se asigna a cada ministerio para el pago de salarios y el número de plazas que se crean o eliminan.

En orden a este objetivo, se podría afirmar que se han adoptado medidas adecuadas para su consecución (planes de jubilación y retiro, congelamiento de salarios, entre otros), aunque las mismas no se orientan a aumentar la eficiencia del sector público. Estas medidas no han sido acompañadas de otras preventivas de los impactos a la eficiencia y coordinación dentro de los ministerios; la falta de planificación y coherencia están provocando que los recortes constantes al presupuesto y la reducción de vacantes impidan que se alcancen los objetivos de cada ministerio

⁴ Las instituciones descentralizadas se dividen en tres subgrupos: los Institutos Públicos Autónomos (IPA), las Empresas Públicas no Financieras (EPNF) y las Instituciones Financieras (IF). A las EPNF se las excluye de este diagnóstico, debido a que son organizaciones de propiedad o supervisadas por el Gobierno que venden productos o servicios al público en general, de las que se espera sean rentables o al menos autofinanciables. Los IPA están encargados de “atender funciones administrativas y prestación de servicios públicos de orden social, tal como educación, seguridad social, etc. y cuyo patrimonio se constituye con fondos provenientes del Estado”. Las IF son de “propiedad del Gobierno o supervisadas por él y se dedican principalmente a emitir pasivos y adquirir activos financieros en el mercado, aceptando depósitos; o a cumplir funciones de autoridad monetaria” (SF, 2003). A este grupo se le otorga el 26.7% de los recursos destinados a servicios personales.

y del gobierno en general. Por ejemplo, en el Ministerio de Salud está resultando imposible alcanzar el objetivo de ampliar servicios y el número de usuarios porque constantemente se solicitan recortes de personal y se imponen disminuciones al presupuesto.

Coherencia estratégica (2-3)

Las medidas implementadas forman parte del plan de desburocratizar el gobierno y procuran eliminar los cargos con funciones repetidas o que no agregan valor. Sin embargo, no existen ni se implementan planes para mejorar el desempeño del personal que conserva su puesto. Cuando se elimina una plaza o un empleado se adhiere a programas de retiro, no se distribuyen las funciones que correspondían al puesto y muchas veces el trabajo queda sin realizarse, lo que demuestra que la planificación de RH no coincide con las orientaciones y prioridades estratégicas de las dependencias. Algunos funcionarios públicos afirman que la definición y aplicación incoherente de las políticas de RH impiden la aplicación homogénea de los procedimientos establecidos y el cumplimiento eficaz de los planes. A pesar de que el objetivo es disminuir el gasto en servicios personales, se han registrado incrementos salariales. El personal encuadrado en estatutos especiales se beneficia con ajustes salariales automáticos que generalmente no toman en cuenta la disponibilidad de recursos del Estado.

Información de base (4)

La DSC no cuenta con un sistema de información que concentre los datos de todo el personal empleado por el gobierno central, aunque algunos medios de prensa dan cuenta de que se estaría desarrollando un Sistema de Base de Datos. En la Secretaría de Finanzas (SF) existe un Sistema de Administración Financiera Integrado, el cual recoge toda la información salarial de los empleados bajo la LSC, los jornalizados y los contratados. En teoría, el Sistema de Base de Datos será elaborado en el mediano plazo con fondos que el BM otorgó para ese propósito. Hasta el momento no se cuenta con información

sistematizada sobre desempeño, compensación y capacitación de los empleados que sirva como herramienta de planeamiento y toma de decisiones para la gestión de RH. Algunos ministerios cuentan con información completa de su personal, pero ésta no se comparte y muchas veces difiere de la que tiene la DSC y la SF. La información está parcialmente disponible al público.

Eficacia (5-9)

La falta de planificación impide la correcta distribución de los recursos y el mejoramiento del sistema de RH. La mayor parte del presupuesto se utiliza para la retribución de los servicios del personal sujeto a estatutos especiales, lo que genera una distribución inequitativa y deficiente de los recursos entre dependencias. Los empleados perciben un reparto inadecuado de la carga de trabajo entre las unidades, recayendo la mayor exigencia en el personal técnico y administrativo, observándose un excedente en las áreas de apoyo y déficit de personal técnico. Todavía no se ha alcanzado la meta de disminución del peso relativo del gasto salarial y el gobierno aún está en proceso de reducir personal. En cuanto al costo de las plantillas públicas, durante el primer semestre de 2004 el gasto en salarios representaba el 40% del presupuesto ejecutado pero se esperaba que dicho porcentaje ascendiera en el segundo semestre por la incidencia del pago de aguinaldos y sueldos atrasados. La redistribución de efectivos se lleva a cabo excepcionalmente debido a que está siempre sujeta a disponibilidad presupuestaria. En cuanto al encuadre funcional de las dotaciones, el 56% de los empleados es profesional técnico, el 35% personal de apoyo, el 6% directivo y el 3% ejecutivo. Respecto del nivel de educación formal, el 41% posee título universitario, 45% secundario, 11% primario y 3% de postgrado (DSC, 2003).

Administración (10-11)

Los directivos de línea pueden solicitar incrementos de personal o mejoras salariales para sus empleados, aunque generalmente no se cuenta con disponibilidad presupuestaria para satisfacer

esos requerimientos. A lo largo del año fiscal se presentan cambios por presiones de actores sociales poderosos y por recortes presupuestarios imprevistos.

Organización del Trabajo

Existencia e integridad del sistema (12)

La DSC cuenta con información sobre las funciones de los empleados bajo la LSC y los requisitos que debe cubrir el ocupante del puesto. Sin embargo, no existe capacidad operativa para que la DSC o las subgerencias de RH se cercioren de que los empleados desempeñan efectivamente las funciones para las que fueron contratados, lo que permite inferir un bajo nivel de integridad del subsistema de organización. La figura del contrato es utilizada para el 15% del personal, incluyendo a los encuadrados en estatutos especiales, y debería estar restringida a tiempos limitados y funciones muy específicas; sin embargo, se observa que se ha empleado esta modalidad sin que se cumplieran los requisitos establecidos, ya que se aplica a funciones redundantes y por períodos largos. Ello puede ser atribuido a la necesidad de disminuir los índices de desempleo y a las presiones de los sindicatos para contratar a más personal. La DSC no tiene participación en la administración de los empleados por contrato; una vez que la SF autoriza la contratación, cada ministerio se hace cargo de gestionar su ingreso, rendimiento y demás aspectos. La DSC carece de información sobre la forma en que se organiza el trabajo en las instituciones desconcentradas y descentralizadas, debido a que las mismas se manejan en forma autónoma.

Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos. (13–17)

En toda dependencia existe personal bajo distintos regímenes: a) LSC; b) Estatutos especiales, que incluye al trabajador permanente y al contratado (el contrato implica garantía de trabajo por un año y no incluye todas las prestaciones que tiene un trabajador de plan-

ta); c) De confianza, también con las variantes por planilla o por contrato; y d) Jornales, que se utiliza para las contrataciones por períodos muy cortos.

El diseño de puestos vigente es bastante antiguo y está influido por los acuerdos colectivos y la disponibilidad presupuestaria. Aunque la descripción de puestos es clara, como no se socializa, los empleados no siempre saben a qué responden y por qué será valorada su contribución. La adaptación a circunstancias cambiantes resulta dificultosa, lo que repercute negativamente en la eficiencia y coordinación internas. Según la DSC, la estructura de responsabilidades no es clara: la clasificación y jerarquización de los puestos es igual para todas las dependencias, aunque excluye al personal por contrato y por jornal. Por otra parte, cada uno de los organismos descentralizados y desconcentrados cuenta con su propia estructura de puestos, a su vez vinculada al salario. La DSC tiene previsto para el mediano plazo, exigirles la elaboración y registro de una estructura de puestos, lo que permitiría acceder a la información sobre el uso que estas instituciones hacen de los recursos públicos; se desconoce la reacción que los organismos descentralizados podrían tener ante la pérdida de la autonomía ganada en este terreno.

Calidad de la definición de perfiles (18–21) y administración (22–23)

Los perfiles de idoneidad de los puestos únicamente incluyen requisitos de titulación o especialización técnica. En la actualidad, se están haciendo auditorías de puestos para establecer deberes y responsabilidades, clasificarlos en puestos tipo y redactar la descripción de cada puesto para su incorporación al Manual de Descripción de Puestos (DSC, 2003). Los directivos de línea tienen escasa participación en el diseño de los puestos y perfiles del personal bajo la LSC. Por el contrario, en las dependencias desconcentradas y descentralizadas, los directivos están muy involucrados en el diseño de puestos y perfiles, ya que son los responsables de la gestión de RH.

Gestión del Empleo

Igualdad y mérito en el acceso (24–27)

La selección de personal no sigue los procedimientos establecidos en la LSC, entre los que se encuentra la aprobación de exámenes de competencia (Art.11). Las convocatorias no son abiertas. En algunas oportunidades se concursa el puesto entre el personal del nivel inferior de modo de promover la movilidad vertical pero, la mayoría de las veces, los procedimientos de reclutamiento y selección están sometidos a una excesiva ingerencia política que relega los criterios de mérito. En teoría, solo los empleados de confianza deberían nombrarse acorde a arreglos políticos (aproximadamente 6.5% del total), aunque en la práctica el número es mucho mayor. La LSC establece mecanismos para evitar discriminación por sexo, etnia, cultura u origen en el ingreso y progresión, lo cual se ha respetado, según los representantes sindicales entrevistados. Sin embargo, no hay mediciones objetivas al respecto; el único dato al que pudo accederse es que el 59% de los empleados públicos son hombres (sobre un universo que excluye al personal bajo el régimen de estatutos) (DSC, 2003).

Calidad del reclutamiento (28)

La LSC (Art. 24) establece que la DSC debe hacer una convocatoria abierta para llenar una vacante, siempre que el puesto esté sujeto al servicio civil. En algunas dependencias, al abrirse una vacante, se consultan bases de curriculum vitae que se reciben periódicamente en virtud del alto nivel de desempleo, estimado en 2003 en un 27.5% (CIA, 2003). En estos casos, el número de candidatos es aceptable.

Calidad de la selección (29–32)

La LSC (art. 28) regula que, entre los candidatos a ocupar un puesto, el titular de la DSC seleccionará de acuerdo al siguiente orden: a) candidatos con derecho a ascenso dentro de la dependencia, b) candidatos con derecho a ascenso en otras dependencias, c) los antiguos empleados públicos que hayan dejado su trabajo por causas distintas

a una falta grave y d) los aspirantes a ingresar al servicio público. Los manuales de puestos no están basados en competencias. En la práctica, la selección de un nuevo empleado se decide con base en los criterios aplicados por la dependencia en la que existe la vacante y no hay evidencias de que se realice en función del mérito y las capacidades profesionales técnicamente comprobadas. Una vez que la dependencia ha elegido al candidato, la DSC se limita a verificar que el nuevo empleado cubra los requisitos de titulación y especialización técnica, y únicamente en situaciones excepcionales aplica evaluaciones para comprobar que el candidato seleccionado efectivamente sea adecuado para el puesto. En conclusión, el reclutamiento resulta de atribuciones compartidas entre un ministerio y la DSC, siendo ésta última la única que responde a criterios de profesionalidad, cuenta con experiencia técnica y, generalmente, actúa con independencia política. El proceso de ingreso no es eficiente para los nuevos empleados que trabajan fuera de la capital, ya que deben trasladarse hasta las oficinas de la DSC en Tegucigalpa para entregar su documentación. Adicionalmente, las oficinas de la DSC no disponen de espacio y personal suficiente para atender rápidamente a los candidatos.

Calidad de la recepción (33–34)

En algunas dependencias se imparten cursos de recepción, pero no es una política que se aplique sistemáticamente. La LSC (art. 31) establece un período de prueba de entre 30 y 90 días, pero no hay evidencias de que se realicen evaluaciones de desempeño al cabo del mismo.

Movilidad (35)

La permuta o traslado de un servidor público requiere la aprobación previa de los jefes de las unidades involucradas (LSC, art. 36). La movilidad funcional y geográfica siempre está sujeta a la disponibilidad de una plaza del mismo tipo. Adicionalmente, hay restricciones para la movilidad porque los salarios son diferentes en las distintas oficinas o dependencias, aunque los cargos sean equivalentes.

Ausentismo (36)

No hay información confiable sobre los niveles de ausentismo de los empleados públicos. Las subgerencias de RH y sus oficinas regionales son las responsables del control, pero no hay forma de verificar que los informes que llegan a las subgerencias centrales de RH sean confiables debido a la falta de capacidad operativa para la supervisión. Recientemente se han implementado sistemas digitales para controlar el ausentismo de los médicos, lo que generó algunas resistencias. El resto de los empleados públicos registra su asistencia con un sistema de tarjeta, pero permite filtraciones debido a la inexistencia de controles efectivos.

Disciplina (37)

La LSC (art. 42) establece las actividades que están prohibidas para los empleados públicos, entre las que se encuentran la aceptación de obsequios, hacer mal uso de los recursos y del material público y utilizar contactos políticos para conservar su puesto u obtener un ascenso. Las medidas que la ley establece para sancionar los casos de indisciplina consisten en amonestaciones (verbales o escritas), suspensión sin sueldo y descenso a un cargo inferior, dependiendo de la gravedad de la falta (LSC, Art. 44). Sin embargo, en la realidad no se han detectado mecanismos disciplinarios objetivos.

Desvinculación (38–41)

Algunas de las causales de despido, según la LSC (art. 47), son el incumplimiento de obligaciones, inhabilidad o ineficiencia en el cargo y actos de violencia e injuria. En la realidad, los despidos de puestos profesionales obedecen a cambios en la conducción política. En tanto las subgerencias de RH carecen de sistemas para conocer el rendimiento y la capacidad de los empleados, los despidos difícilmente pueden justificarse objetivamente por fallas en estos aspectos. En cambio, se han producido rescisiones con el objeto de disminuir el gasto público, pero las mismas no respondieron a una planificación o inclusión previa en los presupuestos anuales. Cuando un empleado es separado de su cargo puede apelar

en primer término a la DSC, luego al Consejo del Servicio Civil (auxiliar de la Presidencia en la aplicación e interpretación de la LSC) y, por último, al Tribunal Contencioso Administrativo. Los trabajadores sindicalizados tienen garantías para conservar sus trabajos ante cambios de color político o ante conflictos con el empleador. Cáceres Cano (2003) afirma que los puestos de responsabilidad técnica, que representan cerca del 56% del total, constituyen un segmento en el que se detecta una excesiva rotación.

Gestión del Rendimiento***Planificación y seguimiento del rendimiento (42–45)***

La LSC (Art. 33) establece que cada dependencia o unidad administrativa debe prever un sistema para evaluar periódicamente el desempeño del personal de carrera. Las subgerencias de RH deberían hacer un seguimiento del rendimiento pero no cuentan con mecanismos ni capacidad operativa para hacerlo. Por el contrario, el personal encuadrado en estatutos especiales (en particular el personal del sector salud) está sujeto a evaluaciones. No existen incentivos que premien el buen desempeño ni sanciones frente al desempeño deficiente.

Evaluación (46–48)

El desempeño de los funcionarios no se evalúa sistemáticamente conforme a una metodología homogénea (Cáceres Cano, 2003), a excepción de las evaluaciones que se aplican a médicos y enfermeras.

Administración (49)

Algunos directivos reportan problemas en el rendimiento de sus empleados, pero no es una práctica recurrente.

Gestión de la Compensación***Existencia de una estrategia salarial (50)***

La estructura salarial y las políticas de retribución del empleo público en Honduras están

completamente desvinculadas de la estrategia organizacional y han resultado de presiones externas (FMI), reivindicaciones sectoriales y resolución de conflictos laborales. La DSC reconoce que no hay una cabal aplicación y cumplimiento de la LSC, particularmente en materia de salarios, y que no existe una política salarial integrada y armónica. Con la asistencia técnica de una empresa consultora (Hay) se elaboró una escala salarial con cuatro categorías, a su vez integrada por distintos niveles, a los cuales se les asigna un salario base⁵. La escala no incluye los aumentos generales y selectivos ni otros beneficios como las compensaciones por antigüedad. Más allá de la estructura salarial elaborada por la consultora, quedó pendiente el rediseño de puestos que incluya información sobre prestaciones, de modo que los mismos se correspondan efectivamente con los salarios. Esta estructura no es utilizada en los órganos descentralizados y desconcentrados.

Equidad interna y externa (51–57)

Existe gran disparidad en las remuneraciones entre puestos similares según se trate de dependencias centralizadas, descentralizadas, desconcentradas o del sector privado (para determinados puestos, las tres últimas retribuyen mejor que las dependencias del Estado central). Además, existen disparidades dentro de una misma dependencia, ya que los empleados encuadrados en estatutos especiales perciben compensaciones, prestaciones y aumentos salariales considerablemente superiores a los que están bajo el régimen de la LSC o a los contratados. Además, la Secretaría de Finanzas prohibió la recategorización de empleados hasta el 2005 (se otorgaron incrementos salariales, pero no se permitieron los ascensos de categoría que implican mayores retribuciones).

Las remuneraciones a los diversos grupos obedecen a criterios desarticulados entre sí, establecidos en distintos centros de decisión. No existe relación entre el aporte de un empleado a la administración y la remuneración que recibe, lo que genera un uso ineficiente de los recursos destinados a sueldos y salarios. (Cáceres Cano, 2003). En ese contexto, los salarios no atraen ni

motivan a los empleados que no pertenecen a los regímenes de estatutos, aunque permanecen en sus puestos merced al alto nivel de desempleo.

No es considerable el peso relativo del pago de sueldos a altos funcionarios, en tanto es excesivo lo atinente a salarios a maestros y médicos (DSC, 2003).

Debido a la inexistencia de un sistema que registre el rendimiento y el aprendizaje de los empleados, estas variables no están vinculadas a la progresión salarial.

Eficiencia (58)

En la memoria colectiva de los trabajadores está instalada la relación entre la obtención de incrementos salariales y las presiones al gobierno realizadas por sindicatos poderosos, sin relación con el esfuerzo, el rendimiento o la capacitación. La extensión de los beneficios logrados a todos los trabajadores resulta de la intervención de la Asociación Nacional de Empleos Públicos, organización de asociación automática al ingresar al sector público, a la que se aportan cuotas deducibles de salarios.

Administración (59–61)

Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con la participación de los ministerios, los sindicatos, los representantes del personal bajo el régimen de estatutos, la SF y la Cámara de Diputados. A fin de año cada ministerio elabora un anteproyecto de presupuesto; para la determinación de salarios se cuenta con la participación de representantes sindicales y del personal de estatutos. El anteproyecto es enviado a la Secretaría de Finanzas, que revisa

⁵ La 1ª categoría es “Apoyo técnico administrativo”, cuenta con 4 niveles e incluye a conserjes, secretarías, choferes, vigilantes y auxiliares, entre otros; la 2ª categoría es “Técnico”, contiene 4 niveles y comprende a los técnicos de laboratorio, algunos ingenieros y economistas; la 3ª categoría es “Ejecutivo”, cuenta con dos niveles e incluye a asesores y asistentes especiales; la 4ª categoría es “Directivo”, contiene 4 niveles y en ella se ubica a los altos mandos de los ministerios.

el acatamiento a la disponibilidad de recursos y a los lineamientos establecidos por el FMI. También corresponde a la SF la negociación de las peticiones de incremento presupuestario solicitadas por los representantes de los trabajadores pero es el Congreso el que finalmente decide, debido a que es quien tiene la potestad de aprobar el presupuesto. El criterio fundamental para la elaboración del presupuesto es la disciplina fiscal; en virtud de ello, la SF informa a las distintas dependencias sobre disminución en las partidas de gastos de personal y recortes de vacantes a realizar durante el año, aunque siempre se producen cambios no previstos.

Los directivos pueden otorgar incrementos selectivos, lo que sumado a la inexistencia de mecanismos preventivos de prácticas clientelares, posibilita la adopción de decisiones arbitrarias respecto del manejo de las partidas salariales.

Otras compensaciones (62–64)

Los trabajadores sujetos a la LSC tienen derecho a un aguinaldo proporcional a su salario, un mes adicional de pago a mitad del año, seguro social, vacaciones (además del salario se concede un bono para gastos de vacaciones) y una indemnización en caso de desvinculación. Los empleados de confianza obtienen las mismas prestaciones, excepto el pago de vacaciones y la indemnización. Los beneficios extrasalariales representan una pesada carga económica para el gobierno. El sistema de pensiones goza de solidez financiera, aunque otorga mayores privilegios al personal por estatutos.

Gestión del Desarrollo Profesional

Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera (65–70)

Existen muy pocas oportunidades de promoción. La Secretaría de Finanzas prohibió cualquier recategorización hasta el 2005, salvo que la dependencia cuente con superávit para compensar el incremento de salario.

No existen planes de carrera, y no se efectúa el seguimiento del rendimiento o el desarrollo

de competencias, los que adicionalmente están desvinculados de la promoción. No se detectaron mecanismos que eviten la arbitrariedad o el clientelismo político en las promociones.

Aunque no se prevé el desarrollo horizontal en la carrera, la reducción de personal está obligando a redistribuir funciones y responsabilidades entre los empleados, aunque esto no sea acompañado de un incremento salarial. Sin embargo, hay casos en los que simplemente se deja de prestar un servicio cuando no es posible redistribuir funciones por corresponder a cargos que requieren conocimiento técnico específico.

Calidad de la formación y gestión de la formación (71–76)

Algunas dependencias procuran promover la capacitación de su personal. A título de ejemplo, en el Ministerio de Salud se han organizado cursos de informática y otras habilidades prácticas para el personal “Técnico-Administrativo”, pero por las restricciones presupuestarias no fueron dictados en forma periódica y no han sido obligatorios ni acompañados de mejoras salariales.

El gobierno cuenta con el Instituto Nacional de Formación Profesional, dedicado a la capacitación de los empleados del gobierno. Entre los cursos que se imparten con regularidad se encuentran “Planificación al trabajo” para supervisores, “Administración General” para jefes de sección, “Ergonomía y salud Ocupacional” para jefes de planta, departamento y sección, y “Ética Profesional” para todo el personal. Sin embargo, son pocos los directivos que promueven el aprovechamiento de esta oferta de capacitación y no está instalada culturalmente la necesidad de mejorar la formación, probablemente porque no va acompañada de mejoras salariales. En general, “hay falta de programas ordenados de capacitación destinados al mejoramiento del desempeño de los empleados públicos y su desarrollo profesional. La función de capacitación no tiene asignada una partida presupuestaria y su ejecución está definida en la Dirección General de Servicio Civil” (Cáceres Cano, 2003).

Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

Gestión del clima (77–78)

Algunas dependencias realizan encuestas laborales bianuales al personal operativo y administrativo con la finalidad de identificar las necesidades y registrar las sugerencias del personal, pero no se aplican para la definición de mejoras en las dependencias.

Eficacia de la comunicación (79–81)

Los funcionarios entrevistados sostienen que no existen canales de comunicación para expresar sus opiniones, mejorar el ambiente y el funcionamiento de los ministerios, o ser informados sobre las decisiones que los afectan. Los únicos temas que se proponen son los relativos a mejoras salariales.

Equilibrio y calidad de las relaciones laborales (82–85)

Las consultas que recibe la DSC denotan dificultades en las relaciones laborales, en lo relativo al respeto y la aceptación de los funcionarios superiores de los empleados de jerarquías menores. Esto también se evidencia en la relación entre personal bajo la LSC y el encuadrado en estatutos especiales, ya que éstos últimos se consideran jerárquicamente superiores. Se advierte que la única forma en que los empleados pueden ser escuchados y atendidos es a través de sus representantes sindicales.

Gestión del conflicto laboral (86–88)

En algunos casos, las negociaciones entre empleador y empleados se han vuelto conflictivas y violentas. El personal encuadrado en estatutos especiales tiene el poder de convocar a huelgas que paralizan las ciudades y dejan al gobierno con muy poco margen de negociación.

La presión de algunos sectores de trabajadores llegó a tal extremo que a mediados del año 2004 el Presidente de Honduras declaró que las manifestaciones de maestros amenazaban la paz y la tranquilidad. En general, las medidas de fuerza exigen la revisión de los planes o de-

cisiones gubernamentales. A título de ejemplo, recientemente se produjo el cambio de titular en la Secretaría de Educación, debido a que hubo problemas de comunicación con el magisterio. En general, existen mecanismos eficaces para la gestión y resolución pactada de los conflictos pero éstos sólo aplican al personal que no está bajo el régimen de estatutos. Los empleados bajo la LSC resuelven de manera rápida y pacífica sus conflictos con el gobierno, ya sea porque su capacidad de negociación y movilización es menor, o porque generalmente reciben beneficios salariales como resultado de la presión ejercida por el personal bajo estatutos especiales.

Gestión de las políticas sociales (88–89)

Los beneficios colectivos que se otorgan a los trabajadores son el resultado de presiones al gobierno por parte del personal bajo régimen de estatutos. Es práctica común que el gobierno los implemente en forma selectiva o general a los trabajadores bajo la LSC sin analizar si son grupos especialmente necesitados; de todas maneras estos beneficios siempre resultan muy inferiores a los que obtiene el personal que pertenece a estatutos especiales.

Organización de la Función de Recursos Humanos (90–93)

Las instancias del Sistema de Gestión de RH “no están debidamente articuladas y la DSC tiene poca autoridad sobre las Subgerencias de RH” (Cáceres Cano, 2003); sus funciones se limitan a tareas operativas de simple trámite. El sistema carece de suficiente personal técnico capacitado para la gestión de los recursos humanos. Adicionalmente, en septiembre de 2003, la responsabilidad del Plan de Reingeniería para la Administración Pública fue asignada a una consultora con lo cual, según algunos comentaristas de la prensa hondureña, la DSC habría quedado reducida al papel de simple gestora de los nombramientos de personal del gobierno central.

Los directivos de instituciones centralizadas carecen de autonomía para desempeñar ade-

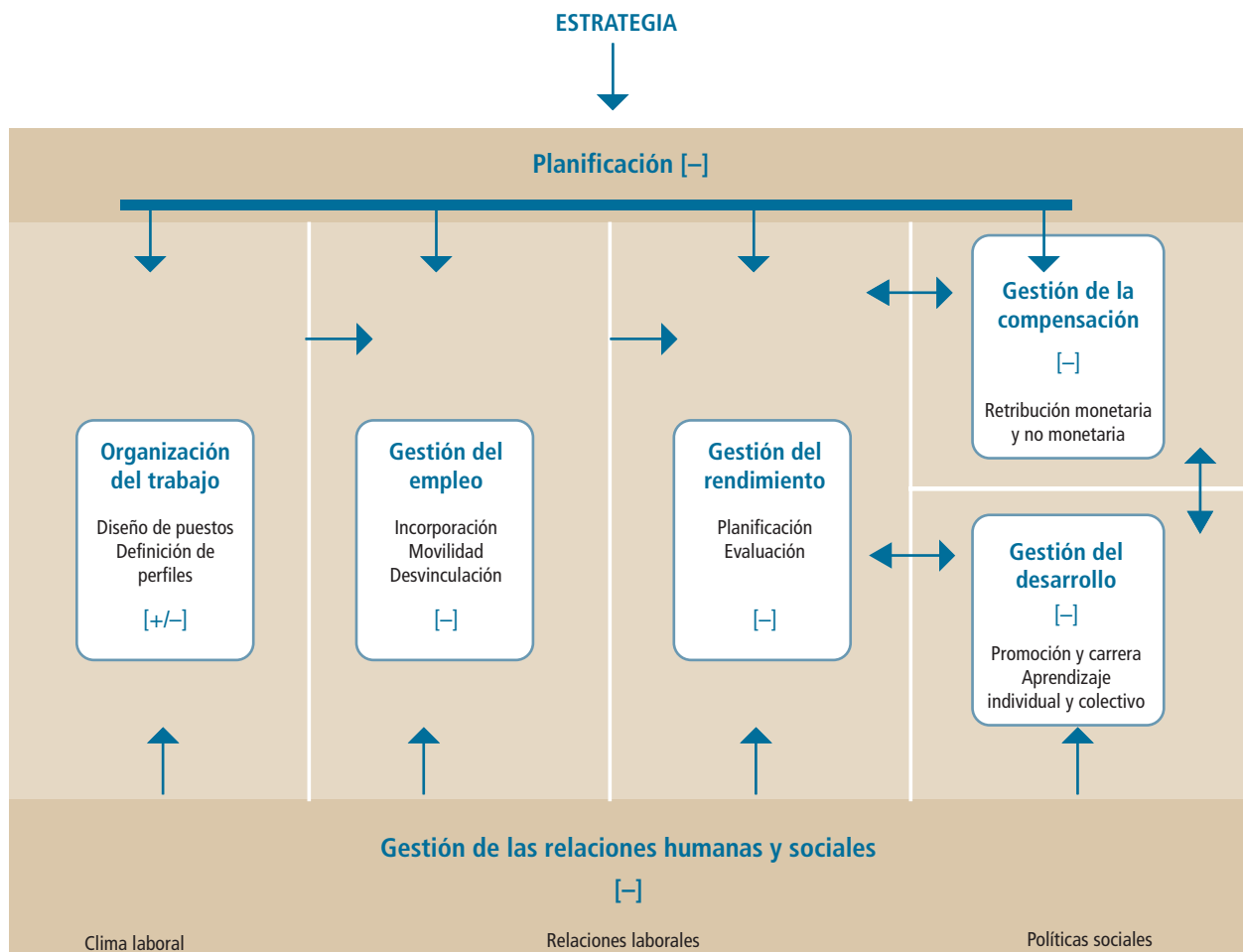
cuadamente el papel de gestores de los recursos humanos bajo su dependencia; los constantes recortes de plazas y presupuesto limitan considerablemente sus competencias, así como la de los subgerentes de RH de los ministerios. Además, aún no se cuenta con mecanismos para reducir las ingerencias de tipo político en el ingreso y movilidad de los empleados, no obstante los esfuerzos aislados de algunos ministerios. Los directivos y los subgerentes de RH no reciben capacitación y no cuentan con incentivos para asumir su rol de responsables de personal, lo cual se constituye en una limitación para la adecuada asunción de sus funciones.

El proceso de modernización de la DSC sigue pendiente. Recientemente, su titular fue

transferido a otra dependencia y asumió el cargo quien se desempeñaba como Subgerente de Recursos Humanos en la Secretaría de Seguridad. Actualmente, esta dependencia se encarga de participar en el proceso de ingreso de empleados sujetos a la LSC y en este rol se la percibe como una dependencia que comienza a seguir reglas y procedimientos tendientes a evitar la politización del proceso. La DSC también asume la organización de las reuniones con representantes de sindicatos para modificar el anteproyecto para reformar la LSC de modo de transformarla en un instrumento que promueva la mejor gestión del empleo público; en este papel son visibles sus esfuerzos por considerar las peticiones de los trabajadores.

Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



II. INDICADORES

A) Indicadores Cuantitativos⁶

1. Tasa de designaciones políticas

I. Cargos que prevén designación política en la Administración Central	1.912	Año: 2004 <i>Fuente:</i> Informe de la DSC, MF 2004.
II. Total de cargos administrativos de la Administración Central	113.769	Año: 2004 <i>Fuente:</i> Secretaría de Finanzas, Presupuesto de Egresos 2004 (www.sefin.gob.hn). Cálculo propio (total de gastos en servicios personales del gobierno central sobre el número de empleados del gobierno central). Esta información excluye a los órganos desconcentrados y descentralizados.
I / II (en porcentaje)	1,68%	

Peso fiscal del empleo público

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno

I. Gastos obligados en servicios personales de la Administración Central (en millones)	679,55	Año: 2004 Cálculo propio elaborado con datos del Presupuesto de Egresos 2004 (SF) excluye gastos en servicios personales de los de organismos descentralizados y desconcentrados.
II. PBI (en millones)	6.600	Año: 2003 <i>Fuente:</i> Banco Mundial, World Development Indicators 2004.
I / II (en porcentaje)	10,3%	

Incentivos del Servicio Civil

3. Compresión vertical de los salarios

I. Asignación mensual de la máxima categoría	3.459,15	Año: 2004 <i>Fuente:</i> Varios artículos de la prensa hondureña en los que el Presidente Maduro hizo público su salario.
II. Asignación mensual del categoría mínima	149,9	Año: 2004 <i>Fuente:</i> Estructura de Clasificación que aplica a las dependencias centralizadas, DSC
I / II	23,07	

⁶ Tipo de cambio 17.34 Lempiras por dólar (promedio 2003). Fuente: World Fact Book.

Incentivos del Servicio Civil

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

I. Sueldo promedio Administración Central (Mensual)	326,81	Año: 2002 <i>Fuente:</i> Encuesta de Hogares, Septiembre de 2002, Instituto Nacional de Estadística – Salario promedio mensual de los empleados del sector público.
II. PBI per cápita (Mensual)	216,67	Año: 2003 <i>Fuente:</i> CIA Cálculo mensual que resulta de dividir el PIB per capita anual entre 12.
I / II	1,51	

Incentivos del Servicio Civil

5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado

I. Sueldo promedio Administración Central (mensual)	326,81	Año: 2002 <i>Fuente:</i> Encuesta de Hogares, Septiembre de 2002, Instituto Nacional de Estadística. Salario promedio mensual de los empleados del sector público.
II. Sueldo promedio del sector privado (mensual)	161,36	Año: 2002 <i>Fuente:</i> Encuesta de Hogares, Septiembre de 2002, Instituto Nacional de Estadística. Salario promedio mensual del sector privado.
I / II	2,02	

Dotación de Servicio Civil

6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total

I. Número total de empleados públicos en la Administración Central	113.769	Año: Junio de 2004. Número total de empleados del gobierno central. Esta cifra no incluye a empleados de los órganos descentralizados ni desconcentrados. Incluye a personal bajo régimen de estatutos, personal de confianza, personal sujeto a la LSC y personal por contrato. Fuentes: SE, SF, DSC.
II. Población Total	6.823.568	Año: 2004 – <i>Fuente:</i> CIA.
I / II	1,67%	

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total de la Administración Central (en millones)	1.622,90	Año: 2004 <i>Fuente:</i> Secretaria de Finanzas. Presupuesto de Egresos.
II. Número total de empleados públicos de la Administración Central	113.769	Año: Junio de 2004. Número total de empleados del gobierno central. Esta cifra no incluye a empleados de los órganos descentralizados ni desconcentrados. Fuentes: SE, SF, DSC.
I / II	0,014	

B) Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil**Tabla de índices**

Índice	Valor Índices (escala 0 A 20)	Porcentaje de la escala	Subíndice	Valor subíndices (escala 0 a 10)	Porcentaje de la escala
(E) Eficiencia	3.83	19%			
(M) Mérito	3.38	17%			
(CE) Consistencia estructural	2.92	15%			
			(CES) Coherencia estratégica	1.57	16%
			(CD) Consistencia directiva	0.71	7%
			(CP) Consistencia procesos	1.92	19%
(CF) Capacidad funcional	2.12	11%			
			(COM) Competencia	1.44	14%
			(EI) Eficacia incentivadora	0.69	7%
			(FL) Flexibilidad	1.00	10%
(CI) Capacidad integradora	3.18	16%			

Eficiencia

Las mayores debilidades surgen del sistema de planificación y empleo, que resultan desintegrados y poco eficientes. Se rescata como aspecto algo más adecuado la solidez del sistema de pensiones, aunque resulte inequitativo.

Mérito

Refleja la existencia de un sistema que no valora el mérito, salvo en algunos sectores con estatutos especiales. Se destaca la implementación de mecanismos que garantizan la igualdad de género y etnia, lo que ha sido reconocido incluso por el sector sindical.

Consistencia Estructural

Coherencia estratégica. Es muy débil la integración de las funciones de recursos humanos, y la de éstas con la estrategia de la organización.

Consistencia directiva. El nivel de descentralización efectiva de la gestión de recursos humanos no es homogéneo, siendo bajo en los organismos centrales y mayor en los descentralizados. En general falta preparación y compromiso; cuentan con mayor autonomía para definir salarios de sus dependientes, lo que apoya el clientelismo.

Consistencia de procesos. La consistencia de los procesos de gestión de recursos humanos es muy baja. En particular, están muy poco desarrollados los subsistemas de planificación, organización del trabajo y desarrollo de carrera. Se destacan los esfuerzos por mejorar la correlación entre puestos y responsabilidades.

Capacidad funcional

Competencia. Refleja los avances registrados en la actualización del Manual de Descripción de Puestos.

Eficacia incentivadora. La gestión del rendimiento es prácticamente inexistente, y el sistema de remuneraciones muy poco eficiente. Es relativamente razonable el abanico salarial (23 veces).

Flexibilidad. En la práctica se observa una baja flexibilidad, lo que se pone de manifiesto por el bajo desarrollo de los sistemas de empleo, organización del trabajo y desarrollo de carrera. Destaca como positiva la actualización de puestos, ya que proporcionará información para una adecuación entre puesto y responsabilidades.

Capacidad Integradora

Predomina la falta de integración del sistema. Sólo se rescata en términos relativos la realización de encuestas de clima y los beneficios sociales. Respecto de los aspectos sindicales, se valora la legitimación de la representación sindical pero es preocupante el alto poder de obtención de beneficios inequitativos.

III. CONCLUSIONES

Análisis de Áreas Causales

La planificación se ve afectada por dos fuerzas contradictorias: la política de austeridad del gobierno y las presiones de los sindicatos que generalmente derivan en concesiones que vuelven a elevar el gasto salarial. La información disponible no es pública, es insuficiente y no existe una base compartida por los dos órganos más relacionados con la gestión de RH: SF y DSC. La distribución de recursos entre dependencias favorece a las Secretarías de Salud y Educación porque de ellas depende el personal encuadrado en estatutos especiales.

Respecto a la organización del trabajo, existe un diseño de puestos cuya elaboración y actualización está a cargo de la DSC, pero se presume que las funciones reales que desempeñan los empleados públicos no se corresponden con la descripción de puestos. Los trabajadores no saben la base de valoración de su contribución. Se está

implementando una auditoría de puestos pero se observan pocos avances.

En cuanto a la gestión del empleo, las convocatorias no son abiertas y no hay mecanismos que eviten los ingresos por criterios políticos. Se percibe el aumento del poder relativo de la DSC para impedir que los cargos de niveles altos sean ocupados por recomendados políticos cuando éstos no reúnen los requisitos del puesto. No existen prácticas de inducción generalizadas y son pocas las oportunidades de movilidad geográfica y funcional. No se cuenta con recursos para controlar el adecuado seguimiento del ausentismo y la indisciplina.

La gestión del rendimiento en el servicio público es inexistente, salvo escasas excepciones de revisión del desempeño. Tampoco se cuenta con recursos para hacer un seguimiento de la calidad laboral de los planteles.

La gestión de la compensación es sometida a cambios a lo largo del año por las presiones que ejercen los empleados bajo el régimen de estatutos especiales para conseguir más beneficios. Si bien el resto de los empleados públicos resulta favorecido, las mejoras no son equitativas y crean una enorme diferencia de remuneraciones, lo que genera malestar entre los empleados. La estructura salarial no se ajusta al diseño de los puestos y no contiene información sobre el resto de las compensaciones, las cuales no están vinculadas al rendimiento ni al aprendizaje.

La gestión del desarrollo está poco desarrollada. No hay planes de carrera y los pocos ascensos generalmente no están vinculados al rendimiento y la capacitación. No hay disponibilidad presupuestaria para capacitación de empleados; la formación no se constituye en una práctica generalizada y no es acompañada de mejoras salariales.

La gestión de las relaciones humanas y sociales es muy limitada; los canales de comunicación están limitados a la gestión de los sindicatos, que son conflictivos, a veces violentos, y focalizados en la obtención de mejoras salariales. Las políticas sociales se aplican al personal bajo la LSC y al encuadrado en estatutos especiales, pero los cargos de confianza y los contratados no cuentan con las mismas prestaciones.

La organización de la función de RH también se ve limitada por las restricciones presupuestarias. Los subgerentes de RH imprevistamente sufren recortes de fondos presupuestados y de personal, lo que condiciona su autonomía, a lo que se suma que no siempre cuentan con los conocimientos y capacidades necesarias para el cargo.

Factores del Contexto Interno y Entorno

Los factores del contexto interno que más influyen en la gestión de RH en el sector público son las restricciones presupuestarias y el poder de negociación de maestros y médicos: la violencia de sus medidas de fuerza lograron limitar o revertir los esfuerzos del gobierno por cumplir con las condiciones del FMI.

Conclusiones Principales del Diagnóstico

Al asumir el nuevo gobierno hondureño, se proponía mejorar el servicio civil, reformar su marco legal, consolidar el proceso de modernización de la administración pública y hacer más dinámica la gestión gubernamental. En contraposición, ha debido administrar las presiones contrapropuestas entre la necesidad de reducir el gasto en salarios y la resolución de las presiones sindicales. El inmenso poder de negociación de los sindicatos más activos y la sensibilidad pública respecto de los servicios que prestan sus afiliados han derivado en concesiones excesivas que han aumentado la inequidad interna y externa del sistema de RH. Las actualizaciones normativas que se previeron hacer están demoradas y no se vislumbran cambios en el escenario antes de las próximas elecciones. Estas cuestiones tan estructurales han limitado el rango de acción para los cambios.

Sumado a ello, la DSC ha atravesado recientemente un cambio de titular lo que puede impactar en la continuidad de las acciones iniciadas.

IV. RECOMENDACIONES

Es indudable que se torna indispensable reformar el marco legal del servicio civil y para ello es necesario contar con una nueva LSC. Por tanto, se hace necesario continuar con la preparación del proyecto y progresar en el consenso con los representantes gremiales. Pero la construcción política del nuevo proyecto no puede circunscribirse a esta estrategia: se hace necesario también transferir conocimiento, generar alianzas con los distintos actores políticos del Congreso e informar a la población respecto de las inequidades del sistema de compensaciones.

No obstante, la ciudadanía deberá recibir señales claras sobre las buenas intenciones del gobierno respecto al servicio civil: en este sentido puede contribuir a la construcción de confianza comenzar a cumplir muchas de las disposiciones actualmente vigentes en la actual LSC, tales como la aprobación de exámenes de competencia para ingresar o la evaluación del desempeño, y recurrir a nuevas formas de contacto con la ciudadanía, tales como la publicación en Internet de las nóminas salariales y otra información disponible sobre el empleo público. La demora en la sanción de la ley no debería condicionar el inicio y consecución de otros procesos de cambio del sistema de RH.

Se torna necesario contar con información sobre los recursos humanos de todo el sector público, incluso de los organismos desconcentrados, por lo cual deberían apoyarse las acciones para compartir bases de datos y conferir a una dependencia del respaldo político suficiente para asumir la coordinación del proceso. También se requiere dotar de poder suficiente a la Dirección General de Servicio Civil para que, además de las funciones operativas de simple trámite que actualmente asume, se constituya en la responsable de controlar la aplicación de las reformas sobre el servicio civil.

V. TABLA DE SÍNTESIS

Categorías	Factores	Comentarios del Evaluador
Antecedentes		<p>1965: creación Oficina Clasificación de Puestos y trabajo consultora.</p> <p>1976: Reglamento LSC, inicio proyecto gestión RH.</p> <p>1982: democracia y despido del personal del antiguo régimen; no se respetaron procesos de reclutamiento de nuevos empleados ni sistemas de evaluación y promoción.</p> <p>'80: personal de salud presionó sanción estatuto con mayores beneficios y en la actualidad hay 5 estatutos especiales.</p> <p>1990: se retoman acciones, en particular para reducir la carga salarial (censos, unidades de modernización y Dpto. Auditoría).</p> <p>2002: Acta Compromiso, no aumentos salariales y jubilación obligatoria y optativa.</p> <p>2003: movilizaciones frenaron iniciativa LSC.</p>
Análisis del contexto institucional	Análisis del marco legal	LSC de 1968 y Reglamento de 1976. Código de Trabajo. Estatutos profesionales (médicos, enfermeras, docentes, trabajadores sociales y microbiólogos). El proyecto de nueva LSC fue elaborado pero se detuvo el proceso. Se están manteniendo reuniones para elaborar un nuevo proyecto consensuado.
Análisis funcional del servicio civil	Análisis organizativo de la función Relaciones Humanos	DSC tiene poca ingerencia sobre subgerencias de RH y éstas tienen escasa autonomía; restricción presupuestaria es política dominante. No cuenta con información ni tiene ingerencia sobre la totalidad de la AP.
	Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado	Nivel razonable del número de empleados (1,67%) y de las designaciones políticas (1,68%). Amplio rango entre máxima y mínima remuneración de la escala. El sueldo promedio del gobierno duplica el del sector privado.
Análisis subsistemas	Planificación	Nuevo gobierno establece planes para reformar función pública pero la planificación está centrada en la gestión presupuestaria, que es frenado por poder sindical del personal bajo estatutos. SF tiene Sistema de Administración Financiera con información salarial; bases con más datos sobre personal son aisladas; están desarrollando un sistema informático integral de RH con financiamiento del BM.
	Organización del Trabajo	Manuales de puestos desactualizados, sólo requisitos de titulación o especialización técnica, y falta capacidad operativa para controlar correlación entre definición y trabajo efectivo. Pluralidad de esquemas legales para similares funciones. Se están haciendo auditorías para establecer deberes y responsabilidades y actualizar Manual de Descripción de Puestos.
	Gestión del Empleo	Selección no sigue procedimientos LSC, convocatorias no son abiertas, excesiva ingerencia política. Existen mecanismos para evitar discriminación género, etnia, etc., pero no los hay para controlar presentismo y disciplina. Hay desvinculaciones por cuestiones políticas.
	Gestión del Rendimiento	Se delega en subgerencias de RH que no cuentan con mecanismos ni presupuestos. No hay evaluaciones de desempeño, salvo a médicos y enfermeras.
	Gestión de la Compensación	No se cumple la LSC respecto de salarios: resultan de las presiones del FMI y sindicales. No existe política salarial integrada y armónica. Falta de equidad interna. Carga no excesiva para el Estado, salvo médicos y enfermeras. Reciente elaboración escala salarial (Hay), pero no incluye otros beneficios que contribuyen a la inequidad interna y externa.
	Gestión del Desarrollo	Pocas oportunidades de promoción, no existen planes de carrera. Se prohibieron recategorizaciones hasta 2005. No hay mecanismos que eviten arbitrariedad y clientelismo político. Experiencias de capacitación en algunas dependencias e Instituto Nacional de Formación Profesional; los directivos no promueven su aprovechamiento.
	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	Encuestas aisladas pero no se aplican a cambios. Los representantes sindicales son la única vía de presentar reclamos. Sindicatos fuertes, con alta capacidad de movilización y paro, y hechos de violencia en la historia reciente. Beneficios sociales importantes pero asignados en forma inequitativa.
Índices del sistema de servicio civil		Los valores máximos y mínimos corresponden a Eficiencia (19%) y Capacidad Funcional (11%). Mérito, Capacidad Integradora y Consistencia Estructural rondan el 16%.

ANEXOS

ANEXO I. Valoración de los puntos críticos

(Ver anexo final)

ANEXO II. Ficha técnica del informe

- **Fecha de finalización del informe**
Fecha del diagnóstico: Noviembre 2004
Fecha de la revisión: Enero 2005
- **Consultores**
Mercedes Iacoviello – Mónica Iturburu –
Ivania de la Cruz Orozco
Asistentes: Yanina Azzolina – María Jesús
Zuvaric
- **Fuentes de obtención de la información**

Documentos consultados

Cáceres Cano, César (2003). El régimen de servicio civil en Honduras. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28–31 Oct. 2003. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047430.pdf>

DGSC (2003) *Estadísticas*. Documento presentado durante la “XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público”, organizado por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. Tegucigalpa, Honduras.

DGSC (2003a) *Informe Nacional de Honduras*. Documento presentado durante la “XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroame-

ricano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público”, organizado por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. Tegucigalpa, Honduras.

DGSC (2003b), *Reseña Nacional de Honduras*, Coloquio Centroamericano Sobre Función Pública.

Instituto Nacional de Estadística (2003) *Ingreso de la población ocupada*. Encuesta de Hogares-Septiembre 2002. http://www.ine-hn.org/Trifolios/i_ocupados_m2003.pdf

Presidencia de la República de Honduras (2002) *Plan de Gobierno 2002–2006*. <http://www.casapresidencial.hn>

SF (2003) Secretaría de Finanzas y Dirección General de Instituciones Descentralizadas *Informe de Recursos Humanos Sector Público Descentralizado*, 2003–2002. <http://www.sefin.gob.hn/pdfs/recursos%20humanos%20spd/documento%20final%20rh%20jc.pdf>

Normativa consultada

- Código de Trabajo, Decreto N° 189/59, Publicado el 15/07/1959 <http://www.congreso.gob.hn/PDF/CODIGOS/HN1905195901.PDF>
- Ley del Estatuto de los Trabajadores Sociales, Decreto N° 218/97, Publicado el 21/02/1998 <http://www.congreso.gob.hn/PDF/DECRELEY/HN2102199808.PDF>
- Ley del Estatuto del Docente Hondureño, Decreto N° 136/97 <http://www.se.gob.hn/pdfs/leyes/estatuto.pdf>
- Ley del Estatuto del Médico Empleado, Decreto N° 167/85, Publicado el 06/12/1985 <http://www.congreso.gob.hn/PDF/DECRELEY/HN0612198501.PDF>
- Ley del Estatuto del Microbiólogo y Químico Clínico de Honduras, Decreto N° 178/97, Publicado el 29/11/1997 <http://>

- www.congreso.gob.hn/PDF/DECRELEY/ HN2911199701.PDF
- Ley del Estatuto del Personal Profesional de Enfermería de Honduras, Decreto N° 90/99, Publicado el 21/07/1999 <http://www.congreso.gob.hn/PDF/DECRELEY/ HN2107199905.PDF>
 - Ley de Servicio Civil, Decreto N° 126/67 (emitido el 28/10/1967, publicado el 06/03/1968 y con vigor a partir del 06/09/1968). <http://www.honduraslegal.com/legislacion/legi141.htm>
 - Reglamento de la Ley de Servicio Civil, Acuerdo N° 175 (promulgado el 18/02/1976)

Entrevistas realizadas

Nombre	Organismo-Área	Cargo	E-mail
Lic. Cesar Cáceres Cano	Dirección General de Servicio Civil	Ex Director	
Rodolfo Pavón	Sindicato de Hospital Escuela	Representante	
Rodolfo Alvarenga	DGSC	Jefe del Departamento de Clasificación de Puestos	
Roy Lorenzana	DGSC	Jefe de Departamento de Norma y Procedimientos	
Rene Echevarría	DGSC	Jefe de Reclutamiento y Selección	
Edil Izaguirre	Secretaría del Trabajo	Subgerente de RH	
Leonel Cano	Secretaría de Seguridad	Ex Subgerente de RH	
Douglas Matamoros	Secretaría de Salud	Subgerente de RH	
Lorena Valladares	Secretaría de Finanzas	Subdirectora de Presupuesto	
Ángel Escobar	Cámara de Diputados / Comisión de Trabajo	Diputado / Partido Nacional	
Gladis Ledezma	Cámara de Diputados / Comisión de Trabajo	Diputada / Partido Nacional	
Policarpio Laines	Cámara de Diputados / Comisión de Trabajo y Comisión Obrera	Diputado / Partido Nacional	
Adrián Licon	Cámara de Diputados / Comisión de Trabajo	Diputado / UD	

Taller con expertos / Parte I**DSC, 30 de septiembre de 2004 - Tegucigalpa, Honduras**

Nombre	Organismo-Área	Cargo	E-mail
Rodolfo Pavón	Sindicato de Hospital Escuela	Representante	
Rodolfo Alvarenga	DGSC	Jefe del Departamento de Clasificación de Puestos	
Roy Lorenzana	DGSC	Jefe de Departamento de Norma y Procedimientos	
Rene Echevarría	DGSC	Jefe de Reclutamiento y Selección	
Norma Iris López	Asociación de Técnicos de Radiología	Representante	
María Marta Betanio	Asociación de Enfermeros Instrumentistas	Presidenta	

Sitios web consultados

Associated Press	www.ap.org
Casa Presidencial	http://www.casapresidencial.hn/
CIA – Data de Honduras	http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ho.html
CLAD - SIARE	http://www.clad.org.ve
Congreso Nacional de Honduras	http://www.congreso.gob.hn
El Heraldo	http://www.elheraldo.hn
Elecciones en Latinoamérica	http://www.elecciones-en-latinoamerica.de
La Prensa	http://www.laprensahn.com
Leyes Virtuales	http://www.leyesvirtuales.com
Secretaría de Estado del Despacho Presidencial	http://www.sdp.gob.hn/
Secretaría de Finanzas	www.sefin.gob.hn
Vanguardia	http://www.vanguardia.com
Yahoo News	http://www.yahoo.com

Abreviaturas

BM	Banco Mundial
BPS	Banco de Previsión Social
DSC	Dirección de Servicio Civil
EPNF	Empresas Públicas no Financieras
IF	Instituciones Financieras
IPA	Institutos Públicos Autónomos
LSC	Ley del Servicio Civil
MS	Ministerio de Salud
RH	Recursos Humanos
SC	Servicio Civil
SE	Secretaría de Educación
SF	Secretaría de Finanzas
SPC	Sistema Profesional de Carrera

Síntesis del diagnóstico

Caso México¹

I. RESUMEN EJECUTIVO²

Principales conclusiones

En 2003 se inicia un esfuerzo sistemático de implantación de un servicio civil de carrera en la Administración Pública Federal Centralizada con la aprobación unánime entre el partido de gobierno y la oposición de la *Ley de Servicio Profesional de Carrera*. El éxito final de este esfuerzo, sin embargo, depende de la propia complejidad de la ley, del mantenimiento de un consenso político, y de una solución para el conjunto de funcionarios a los temas de gestión por mérito y rendimiento.

Los valores numéricos de los subsistemas y los índices reflejan los intentos de pasar de un estadio de relaciones particularistas, a otro donde imperen los controles institucionales y la evaluación por resultados. Ciertamente, dicha transformación distará de ser lineal porque las organizaciones tienen inercias en sus estructuras y procedimientos, las relaciones políticas y los criterios de manejo subjetivos no se cambian fácilmente con nuevas leyes, y porque los nuevos estímulos e incentivos se encuentran en sus primeros pasos y encierran problemas en su diseño. El futuro del servicio civil en México será entonces tan fascinante como complejo.

Contexto institucional

México está considerado una economía de desarrollo intermedio, presentando un ingreso per cápita de 8.950 dólares (Banco Mundial, 2005). Tiene una población de 100.9 millones de habitantes, y una tasa de alfabetización del 90% (Banco Mundial, 2004). Su renta está relativamente concentrada con un coeficiente de GINI de 53.1 (Carrillo y Guerrero, 2002). Un 50% de su población está en estado de pobreza (Banco Mundial, 2004). La estructura política es federal, con 32 estados más un distrito capital.

El *objeto de este informe* es la *Administración Pública Federal Centralizada*, que incluye a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería

¹ Autoras: Mercedes Iacoviello, Ana Laura Rodríguez Gusta e Ivania de la Cruz Orozco

Este trabajo se basa en la revisión y actualización del diagnóstico realizado por Allyson Benton (2002)

² Se agradecen los comentarios del Dr. Martínez Puón, del Dr. David Arellano, y del Dr. Cedillo Hernández quienes se han tomado el trabajo de brindar comentarios sustantivos sobre el contenido del informe e incluso de forma. Las opiniones aquí vertidas son de exclusiva responsabilidad de las autoras, por lo que de ninguna forma comprometen la visión de quienes han brindado comentarios a este trabajo.

Jurídica del Ejecutivo Federal³. México nunca tuvo un servicio civil propiamente dicho, dado que su burocracia nació atada a una estructura política que fomentó el manejo clientelístico y corporativo del empleo público donde la burocracia perdió autonomía (Arellano y Guerrero, 2003). Ello trajo como consecuencia la fusión entre las elites políticas y los altos funcionarios públicos por una parte, y la discrecionalidad en el manejo de los recursos humanos por otra (Heredia, 2002). Excepcionalmente, el servicio civil ha estado presente en las áreas de relaciones exteriores y educación pública, y más recientemente, desde los noventa, en algunas dependencias específicas (Benton, 2002)⁴.

El nuevo Presidente Vicente Fox electo en julio de 2000 por el Partido Acción Nacional (PAN), establece el Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006, al cual responde la *Agenda del Buen Gobierno*, con objetivos de lograr una gestión pública eficiente y meritocrática, transparente y capaz de rendir cuentas por sus acciones y logros⁵. Inscripta dentro de los principios de la Nueva Gerencia Pública pero con aspectos de lógica weberiana en lo referente al gobierno profesional, la *Agenda* cuenta con los siguientes componentes estratégicos: “Gobierno que cueste menos,” “Gobierno de Calidad,” “Gobierno Profesional,” “Gobierno Digital,” “Gobierno con Mejora Regulatoria,” y “Gobierno Honesto y Transparente”.

Uno de los primeros pasos en la implantación de la *Agenda* ha sido la sanción de la *Ley de Servicio Profesional de Carrera* (LSPC), aprobada en forma unánime por el Congreso de la Unión en abril de 2003 y reglamentada en marzo del 2004. El PRI y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) aceptan y aprueban dicha reforma porque la misma impone restricciones al papel del presidente, limitándolo por ejemplo en la designación de los Directores Generales (Pardo, 2004). El servicio propuesto cuenta con siete subsistemas para su organización: 1) planeación de recursos humanos, 2) ingreso, 3) desarrollo profesional, 4) capacitación y certificación de capacidades, 5) evaluación del desempeño, 6) separación, y 7)

control y evaluación. Para la implantación del servicio profesional y su administración, se crea la Secretaría de la Función Pública (SFP antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, SECODAM). La SFP absorbe, además, las funciones de administración de personal de la otrora Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Por otra parte, junto a la SFP trabaja la Oficina de Innovación Gubernamental, que depende directamente de Presidencia y es responsable por el cumplimiento con la *Agenda del Buen Gobierno*.

Cabe resaltar que el impulso a la profesionalización se acompaña de un recorte del 15% del gasto administrativo de las dependencias, la supresión de 40 subsecretarías, decenas de direcciones generales y plazas (Pardo, 2004).

Marco legislativo

El marco jurídico que regula las relaciones laborales del sector público en México cuenta con

³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁴ Estos casos son: la Secretaría de Relaciones Exteriores; el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; la Secretaría de Educación Pública; la Procuraduría General de la República; la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; la Comisión Nacional del Agua; la Procuraduría Agraria; el Instituto Federal Electoral; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y los Consejos de la Judicatura del Poder Judicial.

⁵ Con anterioridad, un importante intento de reforma administrativa ocurrió bajo la Presidencia de Ernesto Zedillo (1996–2000). En 1996, se armó el *Programa de Modernización de la Administración Pública* (PROMAP), iniciativa ambiciosa y comprensiva asociada a las negociaciones para el ingreso de México a la OECD (Gow y Pardo, 1999) con dos objetivos: 1) transformar la administración pública en una organización eficaz y eficiente mediante una nueva cultura de servicio, y 2) reducir la corrupción e impunidad mediante mecanismos de control y promoción de las habilidades de los recursos humanos. Por múltiples motivos, esta iniciativa fracasó (Heredia, 2002).

más de 600 Leyes, Normas, Acuerdos, así como otros instrumentos orientados a la gestión de recursos humanos (Roel, 2000). Más interesante aún que esta cornucopia jurídica es la naturaleza *segmentada* del empleo público, donde el personal se *estratifica* según las recompensas a las que puede aspirar y sus posibilidades de desarrollo. Brevemente, México se rige por la Constitución de 1917 cuyo Artículo 123, Apartado B distingue los *funcionarios civiles* llamados “*de base*” o “*sindicalizados*” de los *funcionarios designados en forma discrecional*. Estos dos grupos de funcionarios han conformado mercados laborales muy dispares y prácticamente inconexos en el seno del propio sector público. ¿Qué distinciones se pueden establecer entre estos dos grupos? ¿Cuáles son sus características básicas y sus condiciones legales?

Comencemos por los *funcionarios de base*. Son funcionarios con bajo nivel educativo que desempeñan tareas operativas y administrativas. Por ejemplo, son choferes, personal de mantenimiento, secretarías, archivistas, personal técnico de nivel bajo. Conocidos también como operativos, sus posibilidades de desarrollo son muy limitadas. A cambio, sin embargo, tienen estabilidad laboral y son *inamovibles*. La relación de trabajo entre el Estado y estos funcionarios es laboral (Cedillo Hernández, 2003) y están regidos por la *Ley Federal de los Trabajadores del Servicio del Estado* (LFTSE).

La realidad de los empleados de *libre designación* es muy diferente. Ellos pueden dividirse entre los altos oficiales o cargos políticos y los burócratas de nivel medio o “*de confianza*.” Los altos oficiales son designados por el Presidente y los ministros. El nivel medio está conformado por los profesionales semi-independientes que ocupan los cargos técnicos, legales y administrativos (Arellano y Guerrero, 2003). Sus puestos revisten importantes grados de responsabilidad, por lo que perciben beneficios materiales y salarios altos, además de compensaciones de diversa índole asociadas a la naturaleza política de estas designaciones (Arellano y Guerrero, 2003). Este personal tiene una relación *administrativa* con el Estado (Cedillo Hernández, 2003). Las consecuencias de ello no

son menores. Estos funcionarios carecen de certidumbre laboral por estar sujetos a despido con el cambio de gobierno, a lo que se agrega la falta de obligación de compensarlos⁶. La propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que los trabajadores de confianza no tienen derecho a indemnización por despido justificado o injustificado (véase Art. 5 y Art. 8), lo que se ha reforzado con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia (Cedillo Hernández, Comunicación Personal, 2005)⁷. Es en este segmento de funcionarios donde la LSPC pretende operar, lo que produce cambios en la condición laboral de estos empleados.

En efecto, la LSPC busca implantar principios de mérito, igualdad de oportunidades, eficiencia y responsabilidad, para llenar las vacantes hoy monopolio del personal de confianza: Director General, Director General Adjunto, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace en orden jerárquico descendiente⁸. Con ello, los funcionarios públicos *de*

⁶ Sin embargo, su trabajo tiene cierta continuidad en los hechos como lo muestra un estudio sobre los subsecretarios y directores generales, con 13 y 11 años de experiencia de trabajo en el sector público según algunos autores (Gow y Pardo, 1999).

⁷ Cedillo Hernández ha informado sobre dos tesis de la Suprema Corte de Justicia donde se establece que los trabajadores de confianza no cuentan con los mismos derechos de los trabajadores de base (Comunicación Personal, 2005). La primera es del Pleno del Tribunal, “Trabajadores de confianza al servicio del Estado. Están limitados sus derechos laborales en términos de la Fracción XIV del Apartado B del Artículo 123 Constitucional” (Tomo V, mayo de 1997, página 176). La segunda jurisprudencia es de la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia, “Trabajadores al servicio del Estado, de confianza. No están protegidos por el Apartado “B” del Artículo 123 en cuanto a la estabilidad en el empleo” (Apéndice de 1995, Tomo V, Tesis 567, página 374).

⁸ Quedan excluidos de esta Ley los puestos de la Secretaría de la Defensa Nacional y los Órganos Desconcentrados dependientes de estas, el personal de

confianza pueden adquirir el carácter de funcionarios públicos *de carrera*, ganando así mayor estabilidad en sus puestos. El *personal sindicalizado* puede incorporarse a la carrera profesional, aunque deberá contar con licencia, o alternatively, haberse separado de su cargo, ya que es incompatible permanecer activo en ambos mercados laborales. Recién en el año 2006 se verá la operación plena del sistema de carrera.

Existen otras acciones, aunque más tímidas, dirigidas al *personal de base*, buscando promover el mérito en las promociones y el rendimiento en el desempeño laboral. Recientemente, la *Norma para el Sistema de Evaluación del Desempeño de los Funcionarios Públicos de Nivel Operativo* (agosto del 2004) establece varios criterios para gestionar, evaluar, y compensar el desempeño de este segmento cuya modernización ha estado mucho más rezagada en la agenda del gobierno de Vicente Fox.

Presidencia, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de Seguridad Pública y Seguridad Nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago de honorarios en las dependencias (Art. 8, LSPC).

⁹ El análisis de los subsistemas sigue los 93 puntos críticos establecidos en la metodología, los cuales se listan con su correspondiente valoración en el Anexo I. Para cada apartado se indican entre paréntesis los puntos críticos asociados.

¹⁰ Para el proyecto de presupuesto de 2005 se establece que la mayor parte del rubro salarios se destinará a funcionarios públicos en funciones sociales (maestros, personal médico, policial y militar) mientras que se disminuirá el gasto en personal administrativo (planificado en un 1.1% en términos reales). (SHCP, 2004: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005).

Población de empleados de interés para este informe.

Aquí se examina al *personal de carrera* y al *personal sindicalizado* porque ambos constituyen el *cuero estable* de empleados públicos de la burocracia en México. Por lo tanto, cada subsistema abordará la situación específica de estos dos grupos de funcionarios y los puntos de valoración serán un promedio de la gestión de los recursos humanos en estos dos segmentos.

Análisis de los Subsistemas⁹ Planificación de recursos humanos

Existencia e integridad del sistema (1)

La planificación ha sido presupuestal más que funcional (Petrei, 1997)¹⁰. Los presupuestos anuales de las dependencias establecen necesidades cuantitativas y metas institucionales y son enviados a la SHCP que revisa el número de plazas propuestas. Allí se elabora el Proyecto de Presupuesto de Egresos para ser remitido al Poder Legislativo, quien aprueba el presupuesto final. En el presupuesto final, se detalla el monto para las nuevas plazas para cada dependencia, los incrementos salariales, y se establecen los límites mínimos y máximos a las percepciones (Diario Oficial de la Federación 31/12/2003). En el caso del *personal de carrera*, le corresponde a la SHCP hacer las provisiones necesarias en el Presupuesto. Los costos asociados con la implantación de la LSPC se cargan al presupuesto de las dependencias (Martínez Puón, 2003).

El sistema *profesional de carrera* busca implantar una planificación sustantiva de las necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos. El primer paso es establecer un registro funcional llamado *Registro Único de Funcionarios Públicos* (RUSP), que será operado por las dependencias pero estará centralizado en su definición y análisis. Las convocatorias para plazas vacantes o creación de puestos deberán estar autorizadas en las estructuras orgánicas y registradas en el Catálogo de puestos supervisado por la SFP.

Por otra parte, la LSPC prevé la planificación de la gestión de recursos humanos del sistema

de carrera en su conjunto mediante la formulación del “programa operativo anual,” elaborado por la SFP en colaboración con las dependencias (Art. 83, Reglamento LSPC). Este programa será remitido a la SHCP para su consideración presupuestaria, evaluado por el Consejo Consultivo de la SFP, y publicado en el Diario Oficial de la Federación. Busca recoger las metas de gestión que se propongan las dependencias. Por otra parte, el Programa Especial sobre el Servicio Profesional de Carrera 2004–2006 busca ser un diagnóstico sobre el avance en la implantación del sistema (Martínez Puón, Comunicación Personal, 2005).

Coherencia estratégica (2–3)

Uno de los mayores problemas en la planificación, aún la presupuestal, tiene que ver con las metas institucionales. Muchas veces, las mismas carecen de rigor, y las estructuras organizacionales suelen ser percibidas como fines y no medios para alcanzar resultados (SFP y SHCP, 2004). En ocasiones no se cuenta con planes de acción claros y detallados, y es común la ausencia de seguimiento (SFP y SHCP, 2004). Aún cuando en los anteproyectos de presupuesto las dependencias elaboran y presentan metas consistentes, las modificaciones ulteriores por parte de la SHCP y la Cámara de Diputados introducen ajustes que distorsionan el plan original (Entrevista Funcionario Secretaría, 2004). Incluso la SHCP puede establecer recortes de presupuesto y de planilla a lo largo del año.

Información de base (4)

Al presente, la información proviene de las nóminas y los expedientes de personal en cada dependencia. Las nóminas no cuentan con información completa para realizar una planificación integral de la fuerza de trabajo. La SHCP tiene contabilizadas las plazas del gobierno y su clasificación, pero no hay una base con la historia laboral de los empleados (Entrevista SFP, 2004). Recién se está conformando el Registro Único de servidores Públicos (RUSP) el cual supone la definición de perfiles y el catálogo de puestos,

con un total de 20 campos de información sobre estructura, salarios y datos para gestionar el talento de los funcionarios públicos. Algunas dependencias que ya iniciaron la construcción del RUSP, como la Secretaría de Comunicación y Transporte, han debido actualizar, ordenar y validar los expedientes de personal, tarea que ha significado un esfuerzo importante (Herrera Macías, 2004). El RUSP comenzará siendo un sistema de información y registro, para convertirse en un instrumento de planificación y toma de decisiones en recursos humanos. Si bien en una primera etapa será para el *personal de carrera*, se extenderá también al *personal de base*.

Eficacia (5–9)

No existe una distribución óptima de tareas y de funcionarios entre las dependencias (SFP y SHCP, 2004). Algunas unidades tienen exceso de trabajo, lo que no se refleja en las estructuras organizacionales correspondientes (SFP y SHCP, 2004). En las áreas más operativas, a pesar de los retiros voluntarios y la distribución de las tareas de las plazas vacantes entre el personal remanente, no se perciben incrementos considerables porque allí se concentra el excedente de personal (Entrevista Sindicatos, 2004)¹¹. Cuando es preciso efectuar recortes de personal, es común ofrecer al *personal de base* la posibilidad de pasar a ser “contratado,” con un incremento salarial a cambio (Entrevista Sindicatos, 2004). Esta estrategia es resistida porque supone la pérdida de los derechos de afiliación y, particularmente, la inamovilidad. Se han ofrecido planes de retiro voluntario, consistentes en una compensación especial a cambio de la renuncia a la plaza, que es entonces eliminada de la estructura, desvinculándose definitivamente del sector público.

¹¹ Antes de los recortes de gasto del presente gobierno, las restricciones a la distribución de personal operativo se compensaban mediante la contratación de personal adicional, incrementando así los costos salariales sin acompañarse de mayor eficiencia en las tareas (Herrera, 2002).

El tamaño del empleo público en relación a la población económicamente activa es semejante al promedio de la región e inferior a los países desarrollados, pero el problema reside en su costo: la nómina total del sector público absorbe 44% del gasto público total, sugiriendo alta ineficiencia en el gasto (Heredia, 2002). El 32% del gasto de gobierno (excluyendo el servicio de deuda y pensiones) se ocupa en salarios del gobierno central¹². El peso de funcionarios públicos operativos (sin mayor preparación técnica) en la *Administración Pública Federal Centralizada* es alto, siendo un 27.2% en 2004 (179,287 sobre un total de 659,924 empleados) (SFP y SHCP, 2004)¹³. Debe señalarse, sin embargo, la existencia de una tecnocracia fuerte en los puestos de mayor nivel, con formación de postgrado del exterior en especial en las áreas económicas (Philip 2003), que constituyen verdaderos “enclaves técnicos.”

Administración (10–11)

Al momento de la elaboración de este informe, los directivos de línea se están familiarizando con los nuevos procedimientos de planificación de la LSPC y las dependencias están elaborando las estructuras y los perfiles de cargos para su inclusión en el Catálogo de puestos, con asistencia de la SFP. Existe incluso una red de personal de las oficinas de recursos humanos que se reúne para trabajar sobre las estructuras organizacionales (Entrevista SFP, 2004). En cuestiones relativas al *personal de base*, las *Comisiones Mixtas de Escalafón* trabajan junto a los directivos, teniendo mucho peso en las prácticas de recursos humanos (Entrevista Sindicatos, 2004). La limitante reside en el hecho de que estas *Comisiones Mixtas* dan prioridad a las llamadas *condiciones de trabajo* más que a los aspectos de planificación (véase puntos 13/17).

Organización del Trabajo

Existencia e integridad del sistema (12)

La organización del trabajo presenta una consistencia baja al menos por tres motivos: 1) las responsabilidades de los puestos no están alineadas a las estrategias organizacionales, 2) el diseño

de puestos no se corresponde necesariamente a criterios de gestión, y 3) la carga de trabajo de los diferentes puestos está mal distribuida (SFP y SHCP, 2004). Se busca modificar esta situación para el personal *sindicalizado* y *de carrera*. La descripción de los puestos supone primero la aprobación de las estructuras orgánicas y ocupacionales de todas las dependencias a fin de darles consistencia, por lo que la descripción de puestos debería ser contingente a cualquier cambio que registren las estructuras.

Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos (13–17)

En las dependencias aún existe confusión entre las actividades de los puestos y sus logros, a pesar de que la SHCP ya hace varios años emitió guías para elaborar perfiles y descripción de puestos (SFP y SHCP, 2004; Entrevista Funcionario Secretaría, 2005). Los reglamentos de cada dependencia proporcionan la estructura básica legal de los cargos altos hasta el director general inclusive (Entrevista SFP, 2004).

Para el *personal sindicalizado*, no existe una verdadera descripción de puestos. Si bien existen reglamentos de escalafón, *profesiogramas* (descripción de puestos operativos de cada dependencia), o documentos de análisis de puestos, los mismos raramente contienen información detallada y actualizada, por lo que no son consultados (Entrevista Sindicatos, 2004). En general, la información relevante es aquella relativa a las *condiciones generales de trabajo*, que se revisan cada 3 años, y son aprobadas por las autoridades de las dependencias y los sindicatos. Estas *condiciones* refieren a: 1) la intensidad y calidad del trabajo, 2) la prevención de riesgos profesionales, 3) las

¹² Este cálculo excluye a las paraestatales, las Fuerzas Armadas, y la Justicia y Seguridad Pública. Cálculo propio elaborado con datos de la SHCP, 2004

¹³ Este cálculo incluye en denominador a las categorías: personal de salud, educación, policial y militar, servicio exterior, investigadores y controladores aéreos

disposiciones disciplinarias y su forma de aplicación, 4) las fechas y condiciones para exámenes médicos periódicos y previos, 5) las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección para las embarazadas, y 6) demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo (Art. 88, LFTSE). La reciente *Norma para el Sistema de Evaluación* prevé la descripción de las funciones, metas y responsabilidades específicas del *personal de base*, que constarán por escrito en actas, y que servirán de base para la evaluación de su desempeño individual¹⁴.

Para el *personal de carrera*, el diseño de puestos debe obedecer a criterios de gestión que se elaboran en dos oportunidades: 1) al momento de llenar una vacante, y 2) al revisar los perfiles ajustando el contenido de los cargos a las estrategias institucionales. Los perfiles incorporan múltiples tareas para lograr puestos con capacidad de adaptación a entornos cambiantes (Entrevista SFP, 2004). El número de tareas y las responsabilidades de cada empleado los fija la dependencia, según lineamientos de la SFP establecidos a partir de metodologías de descripción de cargos (Entrevista Funcionario Secretaría, 2005).

Calidad de la definición de perfiles (18–21)

Actualmente están en elaboración los perfiles y descripciones de cargos para el *personal de carrera*, que se harán extensivos al *personal de base* en una segunda etapa.

Para el *personal de carrera*, se persigue un modelo de *competencias* más allá de los requisitos mínimos de titulación y experiencia laboral. Las competencias son: 1) visión de gobierno, 2) competencias gerenciales y 3) competencias técnicas. A su vez, estas últimas se distinguen entre transversales, o genéricas para la Administración, y específicas, que son propias de la dependencia. Las competencias gerenciales se definen entre la SFP, expertos en el tema, y las dependencias, mientras que las técnicas están principalmente en manos de las dependencias según lineamientos que proporcionaría la SFP (Mesta Delgado,

2003). Sin embargo, estas competencias son de difícil asociación con el perfil del puesto según la experiencia de las Secretarías que ya han desarrollado el análisis de puestos, tornándose poco prácticas (Casas Vázquez, 2004a y 2004b; Herrera Macías, 2004). Por otra parte, la implantación de gestión por competencias precisaría de una mayor estandarización de los lineamientos a seguir, y en el caso de competencias más abstractas como “liderazgo” existen dificultades de operacionalización (Cedillo Hernández, Comunicación Personal, 2005).

Administración (22–23)

Las dependencias ya están realizando la descripción, los perfiles y la valuación de los puestos del *personal de carrera* que se someten al cuerpo técnico llamado Comité de Profesionalización de cada dependencia. Este Comité Técnico de Profesionalización está formado por el Oficial Mayor o su equivalente, el titular de la Dirección General de Recursos Humanos o su equivalente, y un representante de la SFP. El mismo valida la información sobre perfiles y valuación de puestos y la eleva a la SFP para su análisis y registro en el Catálogo de puestos. La Dirección de Recursos Humanos de las dependencias tiene participación y los encargados de recursos humanos han recibido entrenamiento para realizar la descripción de puestos, comenzando con el *personal de carrera* como ya se señaló (Entrevista SFP, 2004). Sin embargo, y a pesar de los talleres, se han cambiado los formatos emitidos por la SFP no menos de tres veces, siendo la última versión de diciembre de 2004, y esperándose para enero de 2005 nuevas guías (Entrevista Funcionario Secretaría, 2005). En otras palabras, se observan dificultades en la estandarización de los procedimientos a utilizar.

¹⁴ Por otra parte, existe asignación de tareas a partir del personal que se retira, pero ello no parece estar guiado por descripciones de puestos, y es únicamente a petición de las oficinas de recursos humanos que la dependencia registra modificaciones en los manuales de puestos (Entrevista SFP, 2004).

Gestión del Empleo

Igualdad y mérito en el acceso (24–27)

El *personal de base o sindicalizado*, a excepción de personal docente y médico, rara vez ingresó por mecanismos formales y públicos que hubiesen filtrado a los aspirantes a partir de sus capacidades y méritos. Por el contrario, su reclutamiento ha estado pautado por compromisos políticos y presiones sindicales¹⁵. Ocasionalmente, algunas dependencias utilizaron mecanismos técnicos y procedimientos del tipo “bolsas de trabajo.” En estos casos, las *Comisiones Mixtas de Escalafón* convocaron a concursos entre los trabajadores de la categoría inmediata inferior, mediante circulares o boletines internos, abriendo el llamado a quienes ya estaban en la organización. En los hechos, sin embargo, el poder del sindicato ha sido determinante en el ingreso del *personal de base* (Arellano, 2002; Entrevista Sindicatos, 2004).

En contraste con estas prácticas, la LSPC dispone que el *personal de carrera* ingrese mediante mecanismos públicos y criterios de mérito¹⁶. Los concursos y las vacantes a cubrir son publicados en el Diario Oficial de la Federación además de estar disponibles en la página electrónica de la SFP (www.trabajaen.gob.mx) desde 2003. Se procurará enviar las convocatorias a bolsas de trabajo de instituciones académicas, agencias especializadas y cámaras empresariales. En la administración de las evaluaciones para este personal, se prevé la presencia de observadores externos, sin remuneración, para aumentar las garantías del proceso (Art. 28, Reglamento LSPC). La página web es la única vía para concursar por un puesto sujeto a la LSPC. Por ello la misma está diseñada para conservar el anonimato de los aspirantes durante la primera fase del concurso, cuando se recepciona la información curricular. Es recién con el cierre de la primera etapa que la dependencia tiene acceso a los datos que identifican al aspirante para proseguir con la selección (Entrevista SPF, 2004). Los aspirantes no seleccionados podrán interponer recursos de apelación por inconformidad (apelando a cualquier parte del

proceso) y de revocación (para anular la designación). La evaluación de los candidatos se realiza por medio de un Comité de Selección formado por el titular del área de Recursos Humanos de la dependencia, un responsable de la SFP y el superior jerárquico de la plaza vacante. Se ha señalado que podría existir algún riesgo de arbitrariedad debido a la amplia facultad de veto que la LSPC le otorga a éste último dentro del Comité (Cedillo Hernández, 2003)¹⁷.

Se prohíbe a los familiares del jefe directo del puesto vacante participar en la convocatoria, con el fin de prevenir decisiones particularistas. No obstante, como medida temporal y extraordinaria, válida hasta el 2004, fue posible utilizar la designación directa para llenar un 3% del total de vacantes previstas por la LSPC. Finalmente, los puestos de carrera están abiertos a los ciudadanos mexicanos o extranjeros cuya condición migratoria les permita desarrollar la función (Art. 21, LSPC). Esto difiere con lo previsto para el *personal*

¹⁵ Casi no ha habido, en los últimos años, nuevos ingresos por la reducción de estructuras y congelamiento de vacantes (Entrevistas Sindicatos, 2004).

¹⁶ El mérito se utiliza en las tres posibles instancias de reclutamiento de personal de carrera: 1) ingreso al sistema de empleados que actualmente ocupan cargos en la Administración Pública federal y que desean ocupar esos mismo puestos, 2) ingreso de candidatos externos para ocupar vacantes que se generarían por la entrada en vigor de la Ley y que serían evaluados por los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección, e 3) ingreso al sistema para los niveles de Enlace a través de ferias de reclutamiento en coordinación con entidades educativas (Pardo, 2004; Martínez Puón, 2003).

¹⁷ El segundo párrafo del Art. 31 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera dice: “El superior jerárquico podrá vetar durante la deliberación a uno o todos los candidatos finalistas, bajo su estricta responsabilidad, razonando debidamente su determinación en el acta correspondiente.” Debe notarse que no hay límites o condiciones a la responsabilidad y razonamiento del superior y poco puede hacer el resto del Comité de Selección al respecto.

de base donde el origen nacional permite el acceso al puesto. Asimismo, se estipula que no podrá existir discriminación por género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social. Estas no son provisiones menores¹⁸. En efecto, si tomamos los *puestos de mando* de la Administración Pública, el ratio de hombres a mujeres es de 3.8 a 1 para 2003, mostrando un importante sesgo por género (www.inegi.gob.mx). La Secretaría de Trabajo y Previsión Social implementa programas para emplear a gente con capacidades diferentes, mujeres y otros grupos vulnerables, aunque estos programas no son exclusivos para el sector público¹⁹. A pesar de las notorias brechas de género, debe resaltarse que el sector público es más equitativo que el privado, con un porcentaje de mujeres levemente mayor en el total (36,8% versus 34%) y en los altos cargos (39,4% versus 36,9%) (Marconi et al., 2003).

Calidad del reclutamiento (28)

Los mecanismos de reclutamiento para el *personal de carrera* parecen adecuados. Se han hecho convocatorias para aproximadamente 60 vacantes, recibándose cerca de 47,000 aplicaciones (Entrevista SFP, 2004). Algunos concursos se han declarado desiertos por no contar con candidatos que reúnan los requisitos necesarios. Las direcciones de recursos humanos intervienen en corroborar que el aspirante cumpla con los requisitos mínimos para el puesto. En cuanto al ingreso del *personal de base*, no hay criterios técnicos de uso sistemático como ya se señaló.

Calidad de la selección (29–32)

Para los *funcionarios de carrera*, los criterios de selección deberán ser confidenciales, objetivos, imparciales, y confiables. Se buscará asegurar el anonimato de los aspirantes hasta su evaluación por el Comité de Selección correspondiente. La selección se hace tomando en cuenta los requisitos generales y perfiles de los cargos correspondientes, además de la trayectoria, experiencia y los resultados de los aspirantes. Los mecanismos de selección incorporan cinco etapas de evaluación:

1) evaluación del perfil curricular, 2) evaluación de las características psicométricas, 3) evaluación de capacidades gerenciales, 4) exámenes escritos, y, 5) entrevista final. En total, se estarían examinando unas 47 características de los aspirantes (Entrevista SFP, 2004). Las dependencias pueden solicitar etapas adicionales para la selección de personal, pero no pueden omitir ninguno de los cinco pasos establecidos en la normativa. La información curricular elimina a quienes no completan la totalidad de los requisitos y es la etapa de “filtro” porque aquí se descarta a la mayoría de los aspirantes. El examen es eliminatorio para quienes no obtengan la calificación mínima aprobatoria. Los parámetros mínimos de calificación los establecen las dependencias y varían de acuerdo al cargo. La entrevista final, a un número reducido de aspirantes, consiste en preguntas relativas a los temas sugeridos por la dependencia contratante, seleccionadas al azar por un sistema de cómputo para garantizar la objetividad. En igualdad de condiciones, los funcionarios públicos pertenecientes a la dependencia tendrán preferencia (Art. 32, LSPC).

La decisión final sobre la persona a contratar debe alcanzarse por acuerdo entre los tres miembros del Comité de Selección. Se está entrenando al personal de recursos humanos de las dependencias para realizar entrevistas a los aspirantes, buscándose además que los mismos entrenen a los jefes de puestos en el uso de esta técnica de reclutamiento. Respecto a la asistencia técnica en la selección, las dependencias además de consultar e informar a la SFP pueden auxiliarse de instituciones educativas, organismos y empresas especializadas o bien con expertos para la elaboración, aplicación y calificación de exámenes y evaluaciones de selección, con voz pero no voto (Art. 28, Reglamento LSPC).

¹⁸ Existe la certeza de que es difícil que ingrese a trabajar una mujer grávida (Entrevista Sindicatos, 2004).

¹⁹ No se contó con mayor información sobre la evaluación de estos programas a la fecha de elaboración del presente informe.

Calidad de la recepción (33–34)

No es obligatorio para la dependencia instrumentar sistemas de recepción del nuevo personal, aunque la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, por ejemplo, cuenta con mecanismos de inducción.

Para el *personal sindicalizado*, la LTSE prevé un período de prueba, ya que se establece que estos funcionarios serán inamovibles solamente luego de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente. En los hechos, el valor de esta cláusula es más formal que real.

Sí se esperan programas de inducción para los *funcionarios de carrera*, de responsabilidad de las dependencias. Está previsto que la SFP establezca elementos mínimos como los temas y plazos de implementación de los programas (Entrevista SFP, 2004). Por otra parte, para asegurarse del acierto en la incorporación y poder adoptar medidas correctoras, la LSPC contempla que cuando la plaza es de primer nivel también llamado de Enlace, el personal será eventual y será titular únicamente cumplido un año y habiendo obtenido una evaluación satisfactoria de desempeño (Art. 33, LSPC). Cuando la plaza en concurso corresponde a un nivel de Jefe de Departamento a Director General, el funcionario es nombrado como servidor público de carrera titular sujeto a los derechos y obligaciones que establece la Ley a partir del momento en que asume el cargo.

Movilidad (35)

El diseño de los mecanismos de carrera no permite responder a las necesidades de efectivos de las organizaciones dado que a la fecha no existen verdaderos procedimientos de intercambio de personal *entre* las dependencias (véase puntos 65/70).

Para el *personal de carrera*, la LSPC contempla el intercambio de empleados pero aún no hay planes de implementación. Por otra parte, las prácticas asociadas a la gestión del *personal sindicalizado* tampoco permiten su fácil distribución entre dependencias. Si un trabajador de base se transfiere a otra entidad, pierde sus derechos acumulados y tiene que trabajar 6 meses para acceder a los beneficios de la nueva dependencia.

Además, ante la política de congelamiento de plazas del actual gobierno, la posibilidad de intercambio de personal entre las dependencias se restringe en los hechos. Si un trabajador se traslada de puesto dentro o fuera de la dependencia, la plaza se cancela por instrucción de la SHCP (Entrevista Sindicatos, 2004). Cuando un trabajador de base desea estar en otro puesto puede solicitar una licencia, lo que le permite conservar sus derechos en la secretaría de origen y la titularidad de su plaza para retornar al culminar la licencia. Se sabe, sin embargo, que los trabajadores sindicalizados pueden solicitar licencias por largos períodos y evitar que su suplente acceda a los derechos de un sindicato. (Entrevista Sindicatos 2004). En realidad, la movilidad funcional ocurre ante casos de mal rendimiento o indisciplina, como una alternativa a la desvinculación del funcionario (Entrevista Sindicatos, 2004).

Ausentismo (36)

Las dependencias tienen sus propios indicadores de ausentismo, pero no hay registros centralizados que permitan acceder a la información (Entrevista Funcionario Secretaría, 2004). El ausentismo formal no parece ser mayor problema a pesar de que se dan casos de *funcionarios de base* que aparecen solamente al momento de cobrar sus salarios (Philip, 2003). La falta de compromiso con el trabajo, que puede entenderse como ausentismo sustantivo sí está presente entre el *personal sindicalizado*²⁰.

Disciplina (37)

Se han observado problemas en la transparencia del uso de recursos, y las disposiciones disciplinarias han sido más formales que reales. La *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Fun-*

²⁰ Los comentarios de un funcionario de base ilustran el concepto de ausentismo sustantivo: “Tardé un poco en entender de qué se trataba este trabajo. Terminé por darme cuenta que lo importante no es ser capaz de resolver los asuntos sustantivos, sino de transferirle el oficio correspondiente a otros funcionarios a la mayor velocidad posible”. Citado en Heredia (2002): 6.

cionarios Públicos (2002) contiene aspectos disciplinarios extensivos al *personal de base* y de *carrera*. Los funcionarios deberán observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, haciendo referencia a atributos como el respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud, honradez, y eficiencia. La contraloría interna de las secretarías aplica la sanción respectiva que puede ir desde la amonestación pública o privada, la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año, la destitución del puesto, la sanción económica, hasta la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público (Art. 13 de la Ley de Responsabilidades Administrativas). El funcionario afectado puede impugnar las decisiones de su Secretaría ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por otra parte, para el *personal de base* las *condiciones generales de trabajo* establecen disposiciones disciplinarias de menor gravedad como puntualidad, aseo, respeto, y reglas de convivencia. En términos generales, la sanción a infractores es débil y ha primado el ajuste mutuo por la vía económica, particular y por encima de la ley (Guerrero, 2000).

Desvinculación (38–41)

El *personal sindicalizado* tiene estabilidad o *inamovilidad* por lo que está protegido de despidos a raíz de la rotación del gobierno. Eventualmente, la desvinculación puede ocurrir si este personal opta por adherirse a programas de Retiro Voluntario vigentes desde el 2001. Estos programas buscan recortar el gasto público, llevando a la cancelación de 71,278 plazas al año 2004 (SFP y SHCP, 2004).

El *personal de base* y de *carrera* queda sujeto a desvinculación si recibe algunas de las sanciones establecidas en la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas* que impliquen separación del servicio o reincidencia en el delito. Sin embargo, el sindicato usualmente negocia con la autoridad para evitar el despido de *personal de base* (Entrevista Sindicatos, 2004). Por otra parte, este personal nunca es desvinculado por su bajo rendimiento.

En caso de desempeño insuficiente y recurrente, el funcionario puede ser traspasado a otra área de la misma dependencia (Entrevista Sindicatos, 2004). Los casos de desvinculación de personal por recorte de plazas u otras razones, fuera del sistema del retiro voluntario, son prácticamente inexistentes porque interviene el sindicato.

Por el contrario, el *personal de carrera*, a pesar de que estará protegido de despidos políticos, es susceptible de ser desvinculado por motivos técnicos: 1) en caso de no aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación, 2) cuando el resultado de la evaluación del desempeño individual sea deficiente, y 3) cuando el funcionario no obtenga la certificación de competencias en dos instancias consecutivas (Art. 58, Reglamento LSPC). Debe notarse sin embargo que no existe mayor desarrollo *conceptual* sobre “desempeño no satisfactorio” en la normativa. Si bien el Reglamento (Art. 69) establece supuestos generales para la desvinculación por mal desempeño, no está claro en qué condiciones el rendimiento laboral de un funcionario es deficiente, no satisfactorio y mínimo²¹. Cabe preguntarse, por ejemplo, ¿es el mal desempeño un tema de calidad o de cantidad de trabajo? ¿Se relaciona

²¹ El Art. 69 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera establece condiciones generales: “Los servidores públicos titulares que obtengan calificación no aprobatoria en dos evaluaciones del desempeño anuales de manera consecutiva serán separados del Sistema y de su plaza, en términos de lo dispuesto por el artículo 60, fracción VI de la ley. Los servidores públicos titulares que obtengan un resultado deficiente en su evaluación del desempeño serán separados del Sistema y de su plaza, en términos de lo dispuesto por el artículo 60, fracción VII de la Ley. Se considerará como resultado deficiente: I) La obtención de una calificación de desempeño no aprobatorio en las evaluaciones semestral y anual en un mismo ejercicio fiscal, y II) La obtención en las evaluaciones anuales de tres calificaciones de desempeño mínimas aprobatorias o no aprobatorias, o cualquier combinación de éstas, en un periodo de cinco ejercicios fiscales, contando a partir de la primera evaluación anual en que se haya obtenido la calificación mínima aprobatoria o no aprobatoria”. No

más con la actitud en la tarea o con el resultado final de la misma? Esta es una laguna importante en el Reglamento de la Ley, que además establece escalas numéricas de desempeño sin haber especificado una contraparte conceptual (véase por ejemplo Art. 68).

Gestión del rendimiento

Planificación y seguimiento del rendimiento (42–45)

Las pautas objetivas para la gestión y evaluación del rendimiento han tenido un segundo lugar. Una reciente encuesta recogiendo la opinión de los Directores Generales de Secretaría señala que para estos actores aún no existe una cultura de evaluación, donde los objetivos, los compromisos y las metas estén relacionados (Campero Cárdenas y Uribe Vildoso, 2004). No obstante ello, existen indicios de un mayor interés en la gestión por rendimiento.

Consideremos primero a los *funcionarios de base*. Los mismos tienen un rendimiento promedio bajo, y los arreglos sindicales no contemplan aspectos relativos al desempeño individual ni al rendimiento de la organización. En este contexto, es más difícil introducir incentivos al desempeño, a lo que se suma el hecho de que los directivos no monitorean sistemáticamente a este personal. Sin embargo, existen experiencias donde el desempeño es importante. A modo de ejemplo, se pueden mencionar los grupos que trabajan en los sistemas de gestión de calidad con certificaciones²². Por otra parte, la *Norma para la Evaluación del Desempeño* debería servir para planificar mejor el rendimiento esperado del *personal de base*. En efecto, se prevé que los jefes y sus

se define, sin embargo, qué tipo de incumplimiento de tareas o mal cumplimiento es considerado *mal desempeño*. O, alternativamente, en qué consiste más específicamente el *desempeño mínimo*.

²² Este esfuerzo se ve socavado porque los estímulos dependen de las economías de las dependencias, por lo que se desmotiva al personal si no se cumplen los compromisos (Campero Cárdenas y Uribe Vildoso, 2004).

empleados fijen metas “cuantificables, retadoras y alcanzables” de rendimiento individual con un horizonte temporal anual, que serán verificadas y establecidas en actas por Comités Evaluadores. Los funcionarios deben documentar las tareas que realicen para mejorar los procesos de trabajo. Se espera un proceso de retroalimentación entre los empleados y el jefe.

Por otra parte, la planificación y el seguimiento al *personal de carrera* se harán mediante evaluaciones individuales y grupales, en el marco de la evaluación institucional de resultados y de la *Evaluación Integral Individual*. La *Evaluación Integral Individual* es un sistema compuesto por la evaluación de desempeño y el cumplimiento a los proyectos propuestos en el plan individual de carrera (cursos de capacitación, movilidad esperada, etc.) que el funcionario establece con el Comité Técnico de Profesionalización. La misma recibirá una valoración numérica a establecerse (Art. 43, Reglamento LSPC).

Evaluación (46–48)

No existe una tradición de evaluación de desempeño, pero existe interés en establecer este tipo de prácticas.

Los *funcionarios de base* serán sometidos a una evaluación *individual* anual de desempeño según las metas identificadas conjuntamente con sus supervisores, por lo que los jefes adquieren un rol central en el desempeño del personal a su cargo.

Los *funcionarios de carrera* tendrán una evaluación *individual* de desempeño anual y semestral y una evaluación *colectiva* o grupal por unidad administrativa. Aquí, el mayor desafío es medir la contribución efectiva individual a la meta institucional porque implica tres tareas analíticas diferentes: 1) definir y comprender la contribución esperada del personal tomado individualmente, donde cada sujeto debe tener su particularidad, 2) definir y comprender las metas institucionales, lo que significa un entendimiento compartido por los actores de la organización del resultado esperado, y 3) poder relacionar estos dos niveles tan diferentes, ya que uno se refiere a los aspectos particulares individuales y otro a los aspectos ge-

nerales institucionales comunes para todos. Las consecuencias de la evaluación de desempeño sobre el *personal de carrera* se observarán en el año 2005 cuando tenga lugar la primera evaluación. Como se señaló en la sección de Desvinculación (puntos 38/41), el *personal de carrera* puede ser desvinculado si sus resultados son insatisfactorios, sin responsabilidad para la dependencia. En caso de buen desempeño, se prevé un pago extraordinario así como reconocimiento no económico. A ello se debe agregar la denominada *certificación de capacidades*. Esta consiste en acreditar que el funcionario ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el cargo, teniendo lugar al menos una vez cada cinco años (Art. 52, LSPC). La certificación es vista con cierto reparo por algunos funcionarios y directivos ya que controla el perfil real de los puestos que los primeros ocupan y reduce la discrecionalidad de los segundos (Entrevista SFP, 2004). Por otra parte, la tarea misma de acreditar no es fácil ya que implica formalizar, explicitar y reconocer claramente conocimiento que es tácito y por tanto sujeto a interpretación y ambigüedad por quien busca acreditarse y por el tribunal evaluador.

Administración (49)

Se espera que con las nuevas pautas de evaluación para el *personal de base y de carrera*, el jefe inmediato asuma un rol protagónico, previéndose instancias de “retroalimentación” y capacitación para estos actores. Además, para los *funcionarios de base* se instrumentan los Comités y Comisiones de Evaluación con un representante sindical. Para los *funcionarios de carrera*, en la evaluación interviene el Comité Técnico de Profesionalización de cada dependencia, por lo que hay varios cuerpos intermedios involucrados en la gestión del rendimiento de estos empleados además del jefe inmediato.

Gestión de la compensación

Existencia de una estrategia salarial (50)

No ha existido una estrategia salarial consistente con reglas claras de compensación económica por las habilidades involucradas en las tareas y

los logros obtenidos. Existe acuerdo sobre el piso salarial, determinado por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos a partir de información sobre inflación suministrada por el Banco de México. Si bien el uso de beneficios indirectos y bonos está ampliamente diseminado (Marconi et al., 2003), se ha intentado racionalizar la estructura salarial buscando reducir el componente móvil, integrándolo al salario base como “compensación garantizada” (Carrillo y Guerrero, 2002; Ibarra, 2000). Actualmente, la SHCP cuenta con un *tabulador de percepciones* generales para el conjunto de los funcionarios y todos los gastos en remuneraciones provienen de partidas presupuestarias correspondientes a servicios personales²³. De todas formas, algunos componentes salariales como las prestaciones inherentes al puesto de *personal de mando* (adjudicación de vehículos oficiales, teléfonos celulares, y viáticos) varían según ministerio y tienen reglas ambiguas para su adjudicación (Ibarra, 2000).

Sorprendentemente, la LSPC no establece un subsistema de remuneraciones para el *personal de carrera*. Establece que los cargos deben ser valuados de forma que entre uno inferior y otro superior existan condiciones de remuneración proporcionales y equitativas a sus responsabilidades. En los hechos, varias dependencias están utilizando el Sistema Hay de valoración de cargos, introduciendo diferencias salariales de acuerdo a los grados de complejidad y responsabilidad de los puestos (Entrevista Funcionario de Secretaría, 2005). La metodología para la valoración de puestos se introdujo incluso antes de la LSPC por la necesidad de redefinir las estructuras organizacionales (Entrevista Funcionario de Secretaría, 2005).

Equidad interna y externa (51–57)

El sistema es de alta inequidad interna: el salario no guarda necesaria relación con la complejidad

²³ Anteriormente, en algunas dependencias, proporciones significativas del gasto en remuneraciones provenían de partidas presupuestales distintas a las de los servicios personales (Heredia, 2002).

del trabajo ni con el desempeño de los funcionarios (Ibarra, 2000).

Entre el *personal sindicalizado*, las diferencias salariales entre niveles son muy pequeñas, registrando una compresión salarial de 2.4 entre el nivel 13 y el 1, por lo que los incrementos salariales considerando el total de los 13 niveles no constituyen mayor estímulo²⁴. En 2002, los sindicatos y las dependencias promovieron la reconversión de plazas y puestos como forma de aumento salarial del *personal de base*, reduciendo el número de niveles salariales, hoy en 13. Pero en esta reconversión, muchas de las funciones reales no se correspondieron con el nivel salarial respectivo (Arellano, 2002), introduciéndose así importantes errores en la propia estructura de percepciones. Por otra parte, y en relación al personal de mando, el salario del *personal de base* es bajo. Para corregir por las desigualdades presentes dentro de la Administración Pública Federal, entre los años 2001 y 2004, los sueldos del personal de mando habrán disminuido en alrededor de 9%, en términos reales mientras que los del personal *sindicalizado* habrán aumentado (SFP y SHCP, 2004). Por otra parte, existe variación salarial entre el *personal de base* producida por los beneficios que se consiguen a través de la negociación con cada dependencia en la forma de estímulos por antigüedad y reconocimiento monetario a quienes se jubilan, o en la forma de beneficios acordados en las *condiciones generales de trabajo* (Entrevista Sindicatos, 2004). Sin embargo, en la comparación con los salarios del sector privado, el personal de base sale favorecido. En efecto, el salario promedio del sector público es un 17,6% más alto que el privado controlando por edad, educación y sexo (Marconi et al., 2003).

Si examinamos los salarios del vértice de la jerarquía, México paga al personal directivo del Poder Ejecutivo los salarios más altos, estando a la par de Estados Unidos e Inglaterra (Marconi et al., 2003). Estos sueldos no son un problema desde el punto de vista presupuestal porque el salario de los secretarios de estado, subsecretarios y directores generales representan únicamente un 3.7% del gasto en servicios personales del go-

bierno central (Carrillo y Guerrero, 2002). Pero es un problema desde la perspectiva de la equidad en la distribución de los ingresos: en comparación con la distribución *nacional* del ingreso, un director general gana tres veces más que el ingreso promedio del decil más alto y casi 85 veces más que el primer grupo de ingreso de México (Carrillo y Guerrero, 2002)²⁵.

En cuanto a la retención del personal especializado, recién se está trabajando en la elaboración de estrategias específicas (Entrevista SFP, 2004). Debe destacarse que no parece existir una fuga de cerebros al sector privado a pesar del sueldo mayor de los ejecutivos en este último. Los altos cargos públicos y privados se comportan como mercados laborales auto-contenidos (Carrillo y Guerrero, 2002).

Eficiencia (58)

Respecto al *personal de base*, los beneficios asociados a las condiciones generales de trabajo, como la inamovilidad, no llegan a compensar la diferencia dado que los bajos salarios desincentivan el esfuerzo y la capacitación. Si bien es posible armar nuevas categorías para que este personal gane más, ello no se acompaña de una mayor responsabilidad y complejidad en las tareas (Entrevista Sindicatos, 2004). La estructura salarial delimitada por el Sistema Hay para el *personal de carrera* apunta a instaurar una progresión de las remuneraciones a partir de mayores grados de complejidad y responsabilidad en los grupos jerárquicos. Será central cómo se entienda y de-

²⁴ El ratio 2.4 fue calculado a partir del total bruto del sueldo y la compensación garantizada para el año 2004 del tabulador de percepciones.

²⁵ Además, la reforma fiscal del 2001 exoneró a los burócratas del pago de impuesto de los bonos que reciban con periodicidad distinta a la mensual, exoneraciones que no existen para los trabajadores privados lo cual significa que los empleados públicos recibirán por esto un 35% más de lo que pudieran recibir los empleados privados por un bono similar (Guerrero y Carrillo, 2002).

fina responsabilidad del cargo y complejidad de la tarea.

Administración (59–61)

Se está intentando adecuar la administración de los salarios a las estructuras organizacionales y a los puestos, pero se ha heredado una situación donde las mismas no son consistentes (SFP y SHCP, 2004). Actualmente existe información más clara sobre los ingresos de los funcionarios y se percibe menos discrecionalidad en el pago de percepciones extraordinarias o estímulos (especialmente los relativos a la *Ley de Premios y Recompensas*) (Entrevista SFP, 2004; Entrevista Sindicatos, 2004). La administración de salarios se basa en lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación donde la SHCP cuenta con información confiable sobre los salarios de los trabajadores. Para el *personal de base*, la SHCP toma en cuenta la opinión de los sindicatos.

Otras compensaciones (62–64)

Existe una variada gama de beneficios extra-salariales y no monetarios con el fin de reconocer el desempeño excepcional de los funcionarios. Los reconocimientos económicos tienen su talón de Aquiles en el hecho de estar sujetos a disponibilidad presupuestaria, en un contexto de recorte, restándoles certidumbre y por tanto credibilidad.

Para el *personal de base*, el *Programa de Estímulos y Recompensas* es el sistema a través del cual cada dependencia elabora y da seguimiento a la convocatoria para la entrega de honores y compensaciones. Los funcionarios pueden aspirar a los siguientes estímulos y recompensas: 1) Premio Nacional de Antigüedad en el servicio público, que reconoce a los funcionarios con 25, 30, 40 y 50 años de servicio, 2) Premio Nacional de Administración Pública, que brinda compensaciones monetarias y reconocimiento honorífico, 3) estímulos, como las vacaciones extraordinarias y el diploma de reconocimiento, y 4) recompensas monetarias²⁶. Estos dos últimos comenzarán a otorgarse a partir de las evaluaciones de desempeño siguiendo a lo establecido en la nueva

Norma de Evaluación, de acuerdo a los puntajes de evaluación y respetando una *distribución forzada* para la asignación de las recompensas²⁷. Existe también el *Programa del Empleado del Mes*, activo en dependencias como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y en la Secretaría de Gobernación, donde el premio consiste en recompensar el buen desempeño mediante entrega de vales de despensa (Entrevistas Sindicatos, 2004). Varias secretarías tienen sus propios premios semestrales y anuales, como la Secretaría de Gobernación (Entrevistas Sindicatos, 2004). Por otra parte, existen instrumentos de reconocimiento institucional y/o de grupos de trabajo. Cabe mencionar el reconocimiento a las prácticas innovadoras como el Premio INNOVA, el Reconocimiento INNOVA, y el Premio INTRAGOB; todos ellos administrados por la Oficina del Premio Nacional de Calidad. Finalmente, el *personal de base* cuenta con otras compensaciones de alcance para el conjunto de funcionarios: 1) prima económica por antigüedad, por cada cinco años de servicios prestados hasta llegar a 25, fijada en el presupuesto, y 2) reconocimientos a las horas extras con un ciento por ciento más del salario asignado a las horas de jornada ordinaria (LFTSE).

En el caso del *personal de carrera*, el reconocimiento al desempeño está dado por la recom-

²⁶ Estos premios están previstos en la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles de 1975, cuya última reforma fue el 11 de octubre de 2004. El monto de la recompensa monetaria se fija en la Norma para el Sistema de Evaluación del Desempeño de los Funcionarios Públicos de Nivel Operativo, siendo el actual de \$6.800 (agosto 2004).

²⁷ El Art. 83 de la Norma de Evaluación establece que se otorgarán como máximo 5 recompensas por cada Unidad Responsable según el número de funcionarios públicos adscritos. Por ejemplo, con menos de 250 funcionarios públicos se otorgará una sola recompensa, de 251 a 500 dos, y así sucesivamente, añadiendo una recompensa por cada 250 empleados sin exceder el total de cinco.

pensa monetaria a evaluaciones sobresalientes, o alternativamente, evaluaciones muy buenas durante cinco años consecutivos (Reglamento LSPC). Asimismo, el Reglamento prevé que se otorguen incentivos o distinciones de diferente tipo, aunque los mismos quedan difusos y no se especifica su forma o contenido.

En cuanto al régimen de pensiones, actualmente se discute una posible modificación al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), a fin de evitar su inviabilidad debido a que las contribuciones del *personal sindicalizado* no permitirán financiar las pensiones (El Universal 13/08/2004)²⁸. El *personal de carrera* está sujeto al sistema de pensiones del ISSSTE y además puede optar por un Seguro de Retiro Individualizado: van acumulando parte de su salario en un fondo de retiro, entregado en caso de rescisión del contrato²⁹.

Gestión del desarrollo profesional

Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera (65–70)

El desarrollo profesional del *personal de base* es muy diferente al desarrollo planeado para el *personal de carrera*.

En sentido escrito, el *personal sindicalizado* no cuenta con una carrera funcional y los reglamentos de escalafón son “letra muerta” porque no existen concursos de ascenso (Arellano, 2002; Fócil Ortega, 2003; Gow y Pardo, 1999). En los hechos, existe movilidad en ciertas condiciones: 1) si el funcionario se traslada por reorganización o por necesidades del servicio debidamente justificadas, esta última opción poco frecuente, 2) por desaparición del área de trabajo, 3) por permuta debidamente autorizada, y 4) por fallo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Existe movilidad ascendente cuando se designa a un funcionario como “comisionado” en cargos de mayor responsabilidad (Heredia, 2002). Este movimiento vertical no implica mayor evaluación de los méritos del personal ni se utilizan procedimientos abiertos de selección. En términos ge-

nerales, el desarrollo del *personal de base* depende del jefe inmediato, dentro de límites establecidos por los sindicatos, como por ejemplo el respeto a la antigüedad.

Por el contrario, el *personal de carrera* debería tener múltiples oportunidades de desarrollo profesional, y particularmente de movilidad, ya que puede ser móvil al interior de las dependencias, entre dependencias, con otras instituciones públicas y privadas, e incluso entre distintos órdenes del gobierno. Una síntesis de las principales trayectorias de movilidad previstas es la siguiente. Una *primera trayectoria* consiste en la *promoción vertical* o de especialidad, que es movilidad ascendente de puestos, con incremento en la complejidad y responsabilidad de las funciones, mediante concursos, evaluación de méritos y certificación de competencias. Una *segunda trayectoria* es *horizontal*, definida como el movimiento del servidor a otro nivel en el tabulador de percepciones ordinarias dentro del mismo puesto. La movilidad horizontal depende de las evaluaciones de desempeño satisfactorias, cursos de capacitación y certificación de competencias y se compensa con un aumento salarial pero no con un cambio en la naturaleza de la tarea. Una *tercera trayectoria* es *lateral*, y consiste en el movimiento del servidor público de carrera a otra plaza con iguales ca-

²⁸ Debe tenerse en cuenta que la seguridad social cubre solamente una en cada 5 adultos mayores en zonas urbanas y solamente un 2% del total de pobres. Los beneficiarios del sistema de pensiones son los trabajadores en situación formal, usualmente de clase media, dejando sin cobertura a los trabajadores informales, los pobres y los desempleados (Banco Mundial, 2004).

²⁹ Dado que el personal de mando, cubierto tradicionalmente por personal de confianza antes de la LSPC, no contaba con el derecho a pensiones o fondos por despido, se creó en noviembre de 1998 un Fondo de Retiro Individualizado (Ibarra, 2000) con 3 fines: 1) servir de sistema de ahorro, 2) reconocer los años de trabajo de estos funcionarios en caso de despido o terminación de su contrato, 3) complementar sus fondos de pensión. El gobierno Federal contribuye parcialmente con estos fondos (Ibarra, 2000).

racterísticas y perfil en la misma dependencia u otra organización, según lo habilite el superior inmediato o el Comité Técnico de Profesionalización en el caso de traslados fuera de la ciudad. Una cuarta trayectoria es la movilidad por re-estructura y cancelación de puestos, reubicándose el funcionario al interior de las dependencias o en entidades con quienes las dependencias mantengan convenios. Finalmente, si el funcionario lo desea, puede tener *movilidad temporal* de no más de un año hacia otra organización, mediante convenios celebrados con el sector público o privado. Este conjunto de cinco posibles trayectorias apuntarían al enriquecimiento profesional y a la reducción de la corrupción en puestos susceptibles (como los de las aduanas) (Entrevista SFP, 2004). Para hacer efectiva su movilidad, cada empleado deberá elaborar su *plan de carrera* junto con las Direcciones Generales de Recursos Humanos de las dependencias. Este plan deberá contar con la aprobación del Comité Técnico de Profesionalización antes de hacerse operativo. Resta por establecerse cómo se implementarán las trayectorias de movilidad previstas en la LSPC (Entrevista SFP, 2004).

Calidad de la formación y gestión de la formación (71–76)

La Administración Pública Federal no cuenta con un instituto público central de capacitación como existe en otros países de América Latina³⁰. En general, la oferta de capacitación por parte de las dependencias no responde a un diagnóstico de necesidades (Fócil Ortega, 2003). En 1995 las dependencias gastaron solo el 0.8% de su presupuesto para capacitación en dichas actividades (Arellano, 2002).

El *personal sindicalizado* rara vez recibe capacitación. Formalmente, existe la posibilidad en algunas secretarías de que los empleados soliciten apoyo con la finalidad de obtener un título de licenciatura o tomar algún curso orientado a desempeñar mejor sus funciones (Entrevista Funcionarios Secretaría, 2004). La autorización de este apoyo debe contar con el visto bueno del jefe inmediato y está sujeto a disponibilidad

presupuestal (Entrevista Funcionario Secretaría, 2004). Actualmente, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y la SFP capacitan a su personal con el propósito de mejorar el clima organizacional, aunque los cursos no son objeto de evaluación (Entrevista Funcionario de Secretaría, 2004)³¹. Otras secretarías capacitan a su *personal de base* en áreas técnicas específicas como la informática (Campero Cárdenas y Uribe Vildoso, 2004). Se espera que estos esfuerzos contribuyan a aumentar la eficiencia del trabajo e influyan en los movimientos en el escalafón, al menos en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (Entrevista Funcionario Secretaría, 2004). En algunas dependencias, la capacitación habría traído cambios culturales incipientes (Campero Cárdenas y Uribe Vildoso, 2004). Pero en el contexto general, estos avances están acompañados de contramarchas. Por ejemplo, la dirigencia de la *Federación de Sindicatos de Trabajadores del Servicio del Estado* (FSTSE) negoció y obtuvo partidas especiales para el *personal de base* con el propósito de capacitación. En la práctica, la partida se utiliza con propósitos que no son de capacitación porque su monto es bajo y además el sindicato no rinde cuentas por la administración de los fondos por lo que los orienta hacia otras necesidades (Entrevista Sindicatos, 2004).

Para el *personal de carrera*, los programas de capacitación y formación deberán estar destinados a mantener actualizadas las aptitudes requeridas por el puesto. Por ello deberán tomar

³⁰ El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) es una asociación civil independiente, por lo que la oferta de su capacitación no es obligatoria para los funcionarios sino que se realiza por convenios (www.inap.org.mx).

³¹ En la Secretaría de Trabajo se llevó a cabo un diagnóstico de necesidades de aprendizaje a todos los empleados de la dependencia (tanto de carrera como sindicalizado) para conocer sus niveles en competencias tales como trabajo en equipo y liderazgo. Dicho diagnóstico sirvió para organizar cursos (no obligatorios) sobre cultura organizacional, calidad de servicios, el orgullo de ser servidor público, cultura institucional, etc.

cursos de capacitación, algunos obligatorios que son objeto de evaluación (para la certificación del funcionario en el puesto que ocupa) y otros optativos (conocimientos generales no directamente relacionados al puesto). Los cursos obligatorios buscan fomentar cinco capacidades gerenciales. Las opciones de capacitación están disponibles en *www.campusmexico.gob.mx*. Una vez que el trabajador haya aprobado sus cursos obligatorios, podrá escoger cursos que le permitan alcanzar los objetivos de su plan de carrera, aunque ello está sujeto a disponibilidad presupuestal. Cuando el Comité de Profesionalización no autorice los cursos que el empleado desea tomar, éste tiene derecho a una audiencia para explicar sus motivos. Sin embargo, si dicho Comité vuelve a rechazar la propuesta de cursos, el empleado deberá replantear su plan de carrera. Otra forma de capacitación es la realización de programas profesionales o de postgrado, para los que la LSPC prevé apoyo financiero y licencia.

Para los cursos del *personal de carrera* se esperan diagnósticos fiables de las necesidades tanto de la organización como del empleado, diseñándose entre el jefe inmediato y el Comité de Profesionalización³². Se deberá registrar el plan de capacitación anual ante la SFP. Las evaluaciones que los empleados hagan de sus cursos serán públicas, eliminándose así la oferta de capacitación de empresas que no imparten cursos eficientes y de calidad.

Gestión de las relaciones humanas y sociales.

Gestión del clima (77–78)

La encuesta a Directores Generales anteriormente mencionada indica que estos actores perciben que algunos de los instrumentos de gestión de calidad producen un impacto positivo en el clima organizacional (Campero Cárdenas y Uribe Vildoso, 2004). Es real también que muchas medidas de mejora de clima tienen valor ritual y formal.

En el caso del *personal sindicalizado*, algunas secretarías tienen sus propios instrumentos de clima laboral, como el Programa de Cultura Ins-

titucional de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, utilizado desde 2001 (Casas Vázquez, 2004a; Navarro Garza, 2004). Otras dependencias presentan experiencias de mejora de clima, destacándose los Círculos de Auto Desarrollo en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Hernández Sánchez, 2003). En general, el clima laboral del *personal sindicalizado* se conoce mediante la interacción con el sindicato, el actor que canaliza inquietudes, disconformidades y propuestas (Entrevista Sindicatos, 2004). Pero no deja de ser un mecanismo limitado porque los sindicatos raramente incursionan en temas relativos culturas laborales orientadas a la mejora de las prácticas de recursos humanos (Hernández Sánchez, 2003; Mejía Lira, 2004).

La LSPC no hace previsiones respecto a la medición y monitoreo del clima laboral entre el *personal de carrera*. Esto no es una omisión menor, dado de que aún dentro del personal profesional y técnico el clima laboral puede ser insatisfactorio (Campero Cárdenas y Uribe Vildoso, 2004).

La Presidencia ha aplicado encuestas de clima laboral para el *personal de mando*, pero sus resultados no se difunden ni tampoco influyen en las prácticas de recursos humanos. Por otra parte, cada año, al menos a partir de 2002, se realizaban evaluaciones del clima organizacional, por muestreo, en las dependencias del Gabinete Ampliado (Secretarías y algunos órganos desconcentrados y entidades). Algunas dependencias también contaban con evaluaciones internas complementarias. En el corto plazo, se administrará una encuesta con 32 preguntas a la población y probablemente a todos los funcio-

³² Para ello se considerarán las siguientes pautas: descripciones y perfiles de cada puesto que incluyen las capacidades, resultados del servidor público obtenidos en evaluaciones de ingreso y de capacidades, así como de cursos anteriores de capacitación, calificaciones de evaluación del desempeño del servidor público, proyectos individuales de desarrollo del personal, actualizaciones de los procedimientos y los cambios tecnológicos, ambiente de trabajo y los cambios organizacionales, etc.

narios públicos en puestos de mando, buscando identificar una gama de elementos críticos para el desempeño de cada institución (Entrevista SFP, 2004).

Eficacia de la comunicación (79–81)

Existe poca comunicación estratégica entre los diferentes niveles de funcionarios, lo que resulta de estructuras formales verticales y una cultura de obediencia y comando (Arellano, 2002; SFP y SHCP, 2004).

A pesar de ello, tanto para el *personal profesional* como el *sindicalizado*, existen iniciativas para mejorar la comunicación al menos en lo referente a las carreras individuales, mediante la elaboración del plan de carrera para los primeros y la discusión y elaboración de metas de desempeño individual para los segundos. Adicionalmente, la comunicación para el *personal profesional* se vería potenciada por los Comités de Profesionalización de cada dependencia donde el empleado puede plantear inquietudes.

Equilibrio y calidad de las relaciones laborales (82–85)

En las dependencias, los sindicatos forman parte de las ya mencionadas *Comisiones Mixtas de Escalafón*, y participan en la formulación del reglamento de escalafón, pudiendo también opinar sobre las condiciones generales de trabajo y solicitar su revisión cada tres años (Título IV, LFTSE). Si bien los sindicatos participan en las negociaciones, sus acciones se han orientado a la defensa de la movilidad y la antigüedad como criterios de asignación de beneficios (Heredia, 2002). Los acuerdos establecidos entre los sindicatos y los directivos de las dependencias no son convenios colectivos (Bonifacio y Falivene, 2002). Si bien las condiciones generales no se refieren a aspectos económicos como salarios y beneficios, de todas formas los sindicatos influyen sobre los mismos. Existen arreglos internos entre las dependencias y sus sindicatos en las que se otorgan beneficios laborales de carácter económico, que usualmente la SHCP acepta porque antes de aprobarse el convenio se la consulta (Bonifacio y Falivene, 2002).

La frecuencia de comunicación directa entre empleados y jefes sin acudir al sindicato varía según dependencia. Un problema que atenta contra el desarrollo de relaciones laborales intermedias es la presencia de un único sindicato federal que tiene el monopolio de la acción colectiva (Art. 78, LFTSE). La FSTSE, fundada en 1938 y unida al PRI en 1939, con aproximadamente 1,600,000 afiliados, aglutina a los *trabajadores de base* de todas las dependencias. Los sindicatos alternativos que se han conformado enfrentan una barrera legal, ya que su legitimidad como interlocutor con el gobierno implicaría reformar la LFTSE. El personal de confianza quedó excluido del derecho a la sindicalización y a su vez, los funcionarios que se integren al sindicato no podrán renunciar al mismo salvo que sean expulsados (Bonifacio y Falivene, 2002).

En cuanto al *personal de carrera*, la LSPC no estipula las condiciones para su organización colectiva.

Gestión del conflicto laboral (86–88)

Para los *funcionarios de base*, existen condiciones de trabajo pactadas con cada uno de los sindicatos de las dependencias —con algunas diferencias entre ellas³³. Actualmente, la posible reforma al sistema de pensiones del *personal de base* está generando conflictividad (Entrevista Sindicatos, 2004) pero se está en negociaciones, como lo sugieren las mesas de trabajo con el sindicato.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es responsable de administrar la legislación laboral para los funcionarios civiles. En general, el Tribunal dirime los conflictos a favor de los funcionarios (Bonifacio y Falivene, 2002). El derecho de huelga es limitado ya que el Tribunal determina si la misma es legal o no, previa recepción de una petición por parte del sindica-

³³ En noviembre de 2004, la SHCP informó que las Secretarías del Trabajo y Previsión Social, de Economía y de Comunicaciones y Transportes hicieron aportaciones a sus sindicatos para cubrir gastos de operación y financiar actividades sociales y culturales (Periódico Reforma, 08/11/2004).

to 10 días antes del inicio de la huelga³⁴. En la práctica, los trabajadores han declarado huelgas sin el aviso previo al Tribunal, por mejoras económicas (Bonifacio y Falivene, 2002).

Para los *funcionarios de carrera*, la LSPC (Art. 79) remite al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para solucionar los conflictos individuales, resultando aplicable la LFTSE y con carácter supletorio la *Ley Federal del Trabajo* (Cedillo Hernández, 2003). Sin embargo, existe confusión entre lo que son las demandas laborales y las administrativas, y es posible que el organismo con jurisdicción en resolución de algunos conflictos para el *personal de carrera* pueda llegar a ser el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (Cedillo Hernández, 2003). Ciertamente, hubiese sido útil contar con una distinción precisa de lo que se considere conflicto laboral y conflicto administrativo, lo que permanece oscuro en la LSPC incluso con el fin de adecuar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para el manejo especializado y específico de los asuntos relativos al *personal de carrera* (Cedillo Hernández, Comunicación Personal, 2005).

Gestión de las políticas sociales (88–89)

Para el *personal de base*, la LFTSE establece días de descanso obligatorio, los cuales se establecen por el calendario oficial y por calendarios electorales. Asimismo, por cada 6 días de trabajo corresponde al menos uno de descanso con goce de salario íntegro. Los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios disfrutarán de dos períodos anuales de vacaciones, cada uno de diez días laborables. En cuanto al acceso a actividades recreativas, la LFTSE (Art. 31) establece que “los trabajadores tendrán obligación de desarrollar las actividades cívicas y deportivas que fueren compatibles con sus aptitudes, edad y condición de salud, cuando así lo disponga el titular de la dependencia respectiva.” Los trabajadores tienen derecho a licencia por enfermedades no profesionales. Cuentan además con algunos días laborales al año que le permiten atender asuntos personales, según se establece en las *condiciones ge-*

nerales de trabajo de cada dependencia (Entrevista Sindicatos, 2004).

El *personal de base* tiene amplias prestaciones por seguridad social (atención médica, jubilación, pensiones varias, fondo de vivienda, etc.), económicas (antigüedad, salario vacacional, aguinaldo anual, prima dominical), e indemnización por separación injustificada y despido. Otros beneficios sociales que resultan de arreglos específicos entre las dependencias y el sindicato son el pago en efectivo de días económicos no utilizados (días laborales que el trabajador puede ocupar para atender asuntos personales), apoyo económico para lentes, apoyo en caso de defunción de parientes cercanos, apoyo económico a los que ingresan a las 7.00 a.m., ayuda económica para familiares enfermos, descanso y estímulo para las trabajadoras en el día de las madres, etc. (Entrevista Sindicatos, 2004)³⁵. Respecto a salud laboral, las *condiciones de trabajo* establecen precauciones respecto a los riesgos profesionales, según las disposiciones de la Ley del ISSSTE. Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto, y de otros dos después del mismo. Durante la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para amamantar a sus hijos.

El *personal de carrera* cuenta con beneficios sociales como la seguridad social, beneficios económicos (prima vacacional, prima quinquenal, gratificación de fin de año, paga de defunción, ayuda para despensa, vacaciones), seguros (por fallecimiento o incapacidad, seguro de retiro, de gastos médicos mayores, de separación individualizado), y beneficios inherentes al puesto (asistencia legal, vehículos, teléfonos celulares,

³⁴ El Tribunal admite que una huelga sea legal solamente cuando se violan en forma general y sistemática los derechos de los trabajadores. (*Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*)

³⁵ Este tipo de beneficio se cubre tanto con las aportaciones sindicales de los trabajadores como con recursos de la dependencia, de acuerdo a las condiciones generales de trabajo.

viáticos). Este personal puede aspirar a becas y apoyo institucional de las dependencias para realizar estudios profesionales o de postgrado, además de poder solicitar una licencia si sus estudios requieren tiempo completo³⁶.

Organización de la función de recursos humanos

La SFP es la estructura de mayor jerarquía en la gestión de los recursos humanos en la Administración Pública Federal Centralizada. En las Secretarías, se destaca la figura del Oficial Mayor quien interviene en el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros, asistido por las direcciones generales de recursos humanos de la dependencia, con el rol de negociar el presupuesto del área³⁷. Otro actor importante es la SHCP. Por sus atribuciones, establece el presupuesto, lo administra, y autorizar erogaciones. El manejo del presupuesto hace que su peso en la gestión de los recursos humanos sea aún mayor, transformándose en los hechos en un importante actor político dado que sus acciones pueden facilitar u obstaculizar la implantación de programas de modernización administrativa (Arellano, Comunicación Personal, 2005).

La administración del *personal de carrera* consta de varios actores y niveles de decisión y ejecución, desde la SFP y su Consejo Consultivo quienes establecen el diseño de la gestión de los recursos humanos, seguidos por los Comités de Selección y los Comités de Profesionalización de cada dependencia, con delegados de la SFP, hasta el jefe inmediato de cada uno de los funcionarios. Dentro de la SFP, la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos tiene el cometido de dirigir, organizar y operar el sistema profesional de carrera, y emitir criterios generales para su funcionamiento. Ello consiste en definir programas de capacitación, diseñar y aplicar métodos de evaluación de desempeño, aprobar los cargos que por excepción sean de libre designación, y realizar estudios y propuestas para la mejor gestión de recursos humanos (Cedillo Hernández, 2003). El Consejo Consul-

tivo asesora en las recomendaciones generales y lineamientos. De funcionamiento regular, el Consejo está formado por el titular de la SFP (quien lo preside), los responsables de los subsistemas previstos en la Ley, los presidentes de los comités de profesionalización de las dependencias, representantes de las secretarías de Gobernación, Hacienda y Trabajo, y representantes por el sector privado, académico y social. La implantación del sistema descansa en las dependencias, específicamente en los Comités de Selección y Profesionalización quienes tienen poder decisorio sobre el ingreso del personal, su evaluación, sus planes de carrera, etc. y en las Direcciones de Recursos Humanos, con un papel operativo central. Esto coloca a los directivos de recursos humanos en un lugar privilegiado para la gestión del personal, pero también al jefe inmediato, especialmente en la selección de personal.

Recién se está diseñando la estrategia de difusión sobre el nuevo sistema de carrera, dado que aún hay pocos funcionarios que han ingresado al mismo. Los secretarios de estado y los directivos de recursos humanos están siendo informados sobre los lineamientos de la LSPC. La SFP está impartiendo cursos al personal de recursos humanos de las dependencias, esperando un “efecto dominó” en la medida en que a su vez entrenen

³⁶ El funcionario deberá tener al menos dos años de antigüedad en el sistema profesional de carrera, y su solicitud deberá ser aprobada por el Comité de Profesionalización tomando en consideración la disponibilidad presupuestaria y el dictamen favorable de la SHCP, Art. 53, Reglamento de la LSPC.

³⁷ Respecto a las atribuciones del Oficial Mayor, esta figura recepciona y da curso a todos los trámites administrativos y de recursos humanos. Al Oficial Mayor le llega información de la SHCP, sobre planes de retiro voluntario y asuntos de plazas. También se le notifica el presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados, y asiste en determinar qué partidas se recortarían en caso de obtener un presupuesto menor al planificado. En cuanto a su selección, el Oficial Mayor es designado por el titular de la Secretaría.

al personal de línea (Entrevista SFP, 2004)³⁸. El personal de la SFP está consciente de que la LSPC puede generar tanto descontento como desconcierto entre los empleados, ya que algunos de ellos pueden considerar que el sistema de carrera limita su autonomía al momento de armar equipos de trabajo (Entrevista SFP, 2004).

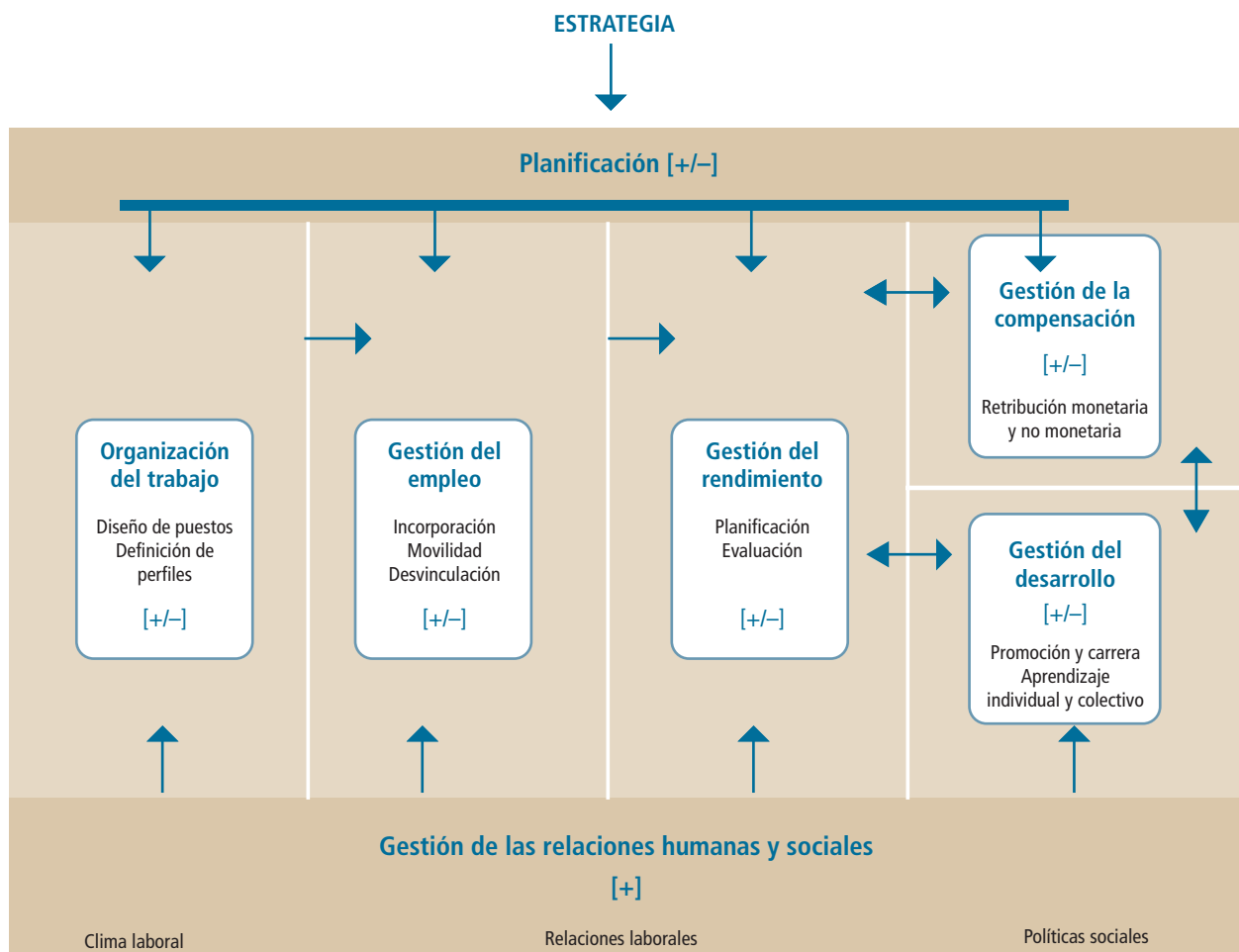
Para el *personal de base*, además de la SFP y la FSTSE, cuyo interés principal es lograr políticas uniformes para todas las secretarías, en la gestión de recursos humanos participan las *Comisiones Mixtas de Escalafón*, y los jefes inmediatos. Sin embargo, los jefes y directivos ven limitada su capacidad de solicitar rendición de cuentas

por parte del *personal de base* por la protección que recibe del sindicato ante cualquier conflicto (Entrevista Sindicatos, 2004). Es un hecho que los jefes del personal de base y de carrera deberán involucrarse activamente en la gestión de su personal en forma y grado sin precedentes, tanto por la LSPC como por la *Norma de Evaluación del personal de base*.

³⁸ Cabe señalar que este programa de instrucción es relativamente reciente, por lo que aún no se tiene información sobre la forma en que los directivos se están haciendo responsables de sus funciones bajo la LSPC.

Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



II. INDICADORES

A) Indicadores Cuantitativos³⁹

1. Tasa de designaciones políticas

I. Cargos que prevén designación política en la Administración Central	8.489	Año: 2004 – Cálculo propio. Incluye a personal de la Presidencia de la República, mandos altos y medios no sujetos a la LSPC, personal de los gabinetes de apoyo y 3% del personal sujeto a la LSPC. Fuente: Presupuesto de Egresos 2004.
II. Total de cargos administrativos de la Administración Central	2.310.342	Año: 2004 – Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, 2005. Excluye plazas de ramo Militar, Seguridad Pública y Nacional, así como personal de empresas paraestatales.
I / II	0,37%	

Peso fiscal del empleo público

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno

I. Gastos obligados en servicios personales de la Administración Central (en millones)	38.205,93	Año: 2004 – Cifra que el gobierno mexicano estima ocupar para gastos personales al cierre de 2004. Excluye salarios de personal en paraestatales, Fuerzas Armadas, Justicia y Seguridad Pública - Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, 2005.
II. PIB (precios corrientes-en millones)	639.071,09	Año: 2004 (estimado) Fuente: 4º Informe de Gobierno del Presidente de la República.
I / II	5.98%	

Incentivos del Servicio Civil

3. Compresión vertical de los salarios

I. Asignación mensual de la máxima categoría (mensual)	11667,21	Año 2004 – Percepción ordinaria neta Nivel KC3 Fuente: Tabulador de percepciones para funcionarios públicos de las dependencias y sus equivalentes en las entidades.
II. Asignación mensual de la categoría mínima (mensual)	248.67	Año: 2004 – Percepción neta mensual del personal operativo, nivel 1. Fuente: Tabulador de percepciones para funcionarios públicos de las dependencias y sus equivalentes en las entidades.
I / II	46.93	

³⁹ Tipo de cambio promedio: 2004 \$ 11,28 por cada US\$ – Fuente: Banco Central de México. Todas las cifras monetarias se expresan en dólares estadounidenses.

Incentivos del Servicio Civil

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

I. Sueldo promedio Administración Central (cifra anual)	16.536,92	Año: 2004 – Cálculo propio. Total de gasto en servicios personales entre total de empleados de la administración central.
II. PBI per cápita (cifra anual)	6088,73	Año: 2004 Cálculos propios: PBI sobre población.
I / II	2,71	

Incentivos del Servicio Civil

5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado

I. Sueldo promedio Administración Central (cifra anual)	16.536,92	Año: 2004 – Cálculo propio. Total de gasto en servicios personales entre total de empleados de la administración central.
II. Sueldo promedio del sector privado (cifra anual)	3937	Año: 2004 – Cálculo propio. Se multiplicaron los 180,54 pesos diarios que constituyen el salario promedio en México por 246 días laborables en el año. (cifra al mes de septiembre) - Fuente: Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CNSM)
I / II	4,19	

Dotación de Servicio Civil

6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total

I. Número total de empleados públicos en la Administración Central	2.310.342	Año: 2004 <i>Fuente:</i> Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, 2005. Excluye plazas de ramo Militar, Seguridad Pública y Nacional, así como personal de empresas paraestatales.
II. Población Total	104.959.594	Año: 2004 (valor estimado al mes de julio). <i>Fuente:</i> World Factbook, Central Intelligence Agency.
I / II	2.2%	

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total de la Administración Central	118.973	Año: 2004. <i>Fuente:</i> Presupuesto de Egresos.
II. Número total de empleados públicos de la Administración Central	2.310.342	Año: 2004 <i>Fuente:</i> Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, 2005 Excluye plazas de ramo Militar, Seguridad Pública y Nacional, así como personal de empresas paraestatales.
I / II	0.051	

B) Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil**Tabla de índices**

Índice	Valor Índices (escala 0 a 20)	Porcentaje de la escala	Subíndice	Valor subíndices (escala 0 a 10)	Porcentaje de la escala
(E) Eficiencia	7.83	39%			
(M) Mérito	8.15	41%			
(CE) Consistencia estructural	8.6	43%			
			(CES) Coherencia estratégica	3.71	37%
			(CD) Consistencia directiva	4.29	43%
			(CP) Consistencia procesos	5.00	50%
(CF) Capacidad funcional	8.21	41%			
			(COM) Competencia	4.75	48%
			(EI) Eficacia incentivadora	4.00	40%
			(FL) Flexibilidad	3.45	35%
(CI) Capacidad integradora	8.12	41%			

Eficiencia

Este es el índice más bajo porque mide las barreras que existen para reasignar personal entre las dependencias. El índice incorpora también indicadores sobre el costo/beneficio de las políticas sociales, bajándose su puntaje por los problemas existentes en el régimen de pensiones para el personal de base.

Mérito

Los indicadores del índice bajan al tomarse en cuenta las prácticas de reclutamiento del personal de base, y por el hecho de que la LSPC está en incipiente desarrollo. El valor del índice sería mayor si la LSPC estuviera más avanzada, por lo que se espera que Mérito tenga una puntuación más alta a fines del 2006 si la instrumentación de la Ley se da en la forma proyectada.

Consistencia Estructural

Coherencia estratégica. Mide la planificación y el seguimiento integral desde lo organizacional a lo individual. Su valor se reduce por el hecho de que falta flexibilidad para ajustar estructuras y necesidades de personal, y porque se está implantando un nuevo sistema de puestos profesionales sin haber identificado primero áreas de déficit e ineficiencia donde introducir la profesionalización de los funcionarios.

Consistencia directiva. El valor de este índice encierra procesos contradictorios que afectan a la puntuación en sentidos opuestos. Por un lado, el índice captura el hecho de que los directivos han tenido gran margen de maniobra respecto al desarrollo funcional de su personal, pero los límites eran las condiciones de trabajo impuestas por el sindicato y la inamovilidad. Por otra

parte, los cambios recientes apuntan a que los directivos tengan amplia autonomía dentro de lineamientos claramente estipulados. Pero los cambios generan temores entre estos actores, quienes pueden ver tanto sus libertades como sus rutinas establecidas amenazadas.

Consistencia de procesos. Este índice aumenta su valor por el planteo de subsistemas integrales en la LSPC y por el sistema de información RUSP. Sin embargo, baja su puntaje al considerar las inconsistencias relativas a la valoración de puestos y sus perfiles, a la ausencia de una correspondencia clara entre tareas y sueldos (especialmente entre el personal de base), y el poco lugar que ha tenido la capacitación.

Capacidad funcional

Competencia. Este es el subíndice de mayor puntaje de la capacidad funcional. Su valor aumenta por los esfuerzos destinados a introducir el concepto de competencias para el personal profesional. Su valor baja por la ausencia de niveles promedio de tecnificación general de la planilla y por la falta de períodos de prueba para el personal de base, no existiendo mecanismos correctivos del rendimiento al inicio de la vinculación laboral con el Estado.

Eficacia. Este índice baja su valor porque al presente no existe un sistema que sancione el bajo desempeño. Por otra parte, su puntaje sube por las nuevas disposiciones sobre pautas de rendimiento para incentivar el desempeño satisfactorio.

Flexibilidad. Es el índice más bajo de todos, reflejando importantes grados de inercia organizacional dados por desajustes en las estructuras y por la situación de empleo del personal de base.

Capacidad integradora

Este índice baja por la ausencia de mecanismos de clima e inducción laboral, así como las percepciones de inequidad existentes en las organizaciones. Sin embargo, su valor aumenta por el amplio abanico de beneficios sociales de los em-

pleados, especialmente para el personal de base. La integración en la organización está dada entonces por las políticas sociales establecidas, de carácter más tradicional, y no por instrumentos de gestión más innovadores del tipo propuesto desde la Nueva Gerencia Pública.

III. CONCLUSIONES

Sin dudas, la LSPC es un gran paso para la burocracia mexicana. No obstante ello, el hecho de que abarque únicamente al personal de mando y no contenga previsiones para el personal de base es su mayor limitación. De esta forma, el servicio civil profesional en la *Administración Pública Federal Centralizada* será un segmento muy reducido. En otras palabras: la LSPC no soluciona el problema más general de construir una burocracia eficiente y transparente para el conjunto de niveles jerárquicos y grupos ocupacionales donde estén presentes los funcionarios con estabilidad laboral. Por otra parte, se divisan dos grandes desafíos: 1) la correcta implantación del sistema de carrera, y 2) la transformación de una cultura social y política de relaciones particularistas en las organizaciones públicas a otra más orientada al rendimiento. Retomando lo dicho, por su relevancia numérica, es difícil visualizar una burocracia pública efectiva en forma integral si no se diseñan mecanismos específicos para el *personal sindicalizado*⁴⁰. Y es aquí donde factores relativos al contexto político y sindical son el principal límite a la expansión de un sistema técnico de empleo público.

Análisis de áreas causales

A pesar de las mejoras en la *planificación de recursos*, su principal carencia es el enfoque casi exclusi-

⁴⁰ Aún teniendo en cuenta que el magisterio, personal del sector salud y del servicio exterior tienen sus propios esquemas de carrera, el personal operativo del gobierno central es numeroso como para dejarlo excluido de planes funcionales.

vo en las necesidades cuantitativas de personal más que en las metas institucionales. A ello se le suman los recortes que puedan ocurrir en forma *ex-post* a la planificación de necesidades. En cuanto a la *organización del empleo*, se avanza en las descripciones y perfiles de cargos pero los lineamientos están sometidos a cambios, lo que atenta contra la estabilidad necesaria para implantar un nuevo proceso. Por otra parte, estos perfiles no son un trabajo menor. En efecto, conllevan esfuerzo y compromiso por parte de las dependencias, especialmente para su constante actualización frente a los cambios naturales en toda estructura organizacional. La *gestión del empleo* es muy diferente según el grupo de personal en cuestión, de base o de carrera. Para los primeros, el papel del sindicato es central, donde asuntos como las condiciones de trabajo y la inamovilidad tienen prioridad sobre las prácticas innovadoras de recursos humanos. Para el personal de carrera, resta por verse la puesta en marcha de las múltiples oportunidades de movilidad previstas por la LSPC, que parece un poco difícil de instrumentar en algunos casos por los recortes presupuestarios. La *gestión del rendimiento* ha sido uno de los puntos más débiles de la burocracia en México. Ciertamente, hoy existen instrumentos normativos para fomentar la evaluación de personal y su seguimiento, incluyendo mecanismos de retroalimentación con el jefe inmediato. Posiblemente el sistema opere mejor para el personal de carrera donde la evaluación de desempeño está inscrita dentro de un sistema de evaluación general donde pesa el plan de carrera que el funcionario elabore junto con el Comité de Profesionalización. La *gestión de la compensación* mejoró con los grados crecientes de transparencia presupuestal por un lado, y por la reducción del componente móvil del salario, por otro. Pero persisten importantes componentes de inequidad en el sistema. A ello se le suma el desafío de la reforma del sistema de pensiones. La *gestión del desarrollo profesional* tiene su cuello de botella en la implantación de las múltiples trayectorias de movilidad para el personal de carrera, ya que la movilidad está altamente limitada

para el personal de base. Tal vez su éxito mayor radique en la introducción de capacitación sistemática, aunque la misma no sea objeto de evaluación en el caso del personal sindicalizado. De todas formas, si la misma está atada a los contenidos de la tarea, es esperable que agregue valor al desempeño individual y organizacional. Paradójicamente, la *gestión del clima* tiene su fortaleza y limitante en la presencia del sindicato. Es una fortaleza porque existe una organización colectiva del personal de base que permite elevar demandas y necesidades. A su vez, es una limitante porque el sindicato actual tiene el monopolio de la representación, y su agenda es menos permeable a cuestiones concernientes a las metas de desempeño y rendimiento del personal. No está claro cómo se resolverán cuestiones de clima del personal de carrera, aunque el Comité de Profesionalización podría officiar como mecanismo de resolución de problemas de índole cotidiana más allá de las instancias legales y judiciales concernientes a disputas de orden mayor. En general, el nivel de conflictividad abierta es bajo, pero también lo es el nivel de motivación. Respecto a la *organización de la función de los recursos humanos*, la flamante SFP tiene atribuciones de diseño de instrumentos, elaboración de lineamientos, seguimiento, etc., y sobre todo la responsabilidad de institucionalizar los cambios o poner en movimiento las nuevas pautas de conducta y hábitos laborales. Es posible que los recursos con los que cuenta hoy estén por debajo de tan importantes funciones y tiene una importante competencia en la SHCP por ser la llave del presupuesto⁴¹.

Factores del contexto interno y entorno

En México, el entorno político, económico y organizacional adquiere enorme relevancia en la implantación del sistema de carrera y su man-

⁴¹ Se agradece a Juan Pablo Guerrero la observación sobre los recursos de la SFP en función de sus atribuciones.

tenimiento. Primero, la jerarquía política necesitará más que reglas y nuevas instituciones. Requerirá convencer, permitir la participación de los burócratas de diferente nivel, informar y comunicar (Arellano, 2002). Los altos funcionarios públicos no renunciarán fácilmente a la posibilidad del uso discrecional de recursos humanos ni tampoco a las prácticas más asentadas de gestión.

Segundo, el contexto organizacional presenta otro nivel de desafíos. Existe mucha disparidad entre las dependencias en cuanto a sus recursos, calidad del personal, sistemas informáticos, etc. A ello se le suma la alta complejidad operativa del sistema, por su volumen de gestión, documentación, y operación (Casas Vázquez, 2004b). El establecimiento de competencias, el sistema de evaluación, y otros instrumentos son complejos de instrumentar en la práctica, y aún no hay instrumentos adecuadamente estandarizados.

Tercero, la disponibilidad económica puede afectar la introducción de la LSPC y de las medidas de rendimiento y evaluación del personal de base. Los premios y compensaciones están atados a las restricciones del gasto de las dependencias y la SHCP puede ordenar recortes al presupuesto disponible y congelar plazas, usualmente a fin de año. Ello puede traer problemas de desmotivación, conflictos con el sindicato, así como aumentar el descreimiento en las prácticas de modernización que hoy ya está presente entre el personal de base.

Cuarto, la naturaleza jurídica de la LSPC tiene consecuencias políticas: no es una norma de carácter laboral porque no se fundamenta en el Art. 123 de la Constitución, que introduce la distinción entre funcionarios de *base* y de *confianza*. En la medida en que dicho artículo no es referente para la LSPC, la misma adquiere una naturaleza administrativa y todos los actos de selección, promoción, evaluación de personal, etc., deberán ser considerados como actos propios de la autoridad (Cedillo Hernández, 2003). Sin embargo, la LSPC desborda su naturaleza administrativa y pretende un alcance en lo labo-

ral especialmente en disposiciones concernientes a los derechos y obligaciones de los funcionarios. En consecuencia, habría dos caminos posibles para evitar entrapados jurídicos de difícil solución: o transformar las disposiciones en administrativas, o darle un “blindaje constitucional” a la LSPC reformando la Constitución y estableciendo que los *funcionarios de carrera* tienen una relación laboral con el Estado al igual que el *personal de base* (Cedillo Hernández, 2003). Con rotación partidaria en el Ejecutivo Federal, el despido de los funcionarios concursados y certificados es una posibilidad real, así como la derogación de la propia LSPC⁴².

Quinto, es una realidad que el personal de carrera es una minoría de la burocracia federal centralizada. El desafío más importante para la gestión y rendimiento organizacional del gobierno central sigue estando en lo que suceda con el personal de base. Es sabido que las burocracias son eficientes cuando lo es el conjunto de sus líderes y sus bases, por lo que resolver la gestión del personal sindicalizado se introduce naturalmente como el próximo tema de agenda. Aquí se desborda lo técnico y lo organizacional para darle cabida a lo político, porque cualquier acción hacia el personal de base implica alterar el papel del sindicato en la gestión de estos funcionarios. Es pensable, sin embargo, canales de comunicación entre el segmento de base y el de carrera, así como la tecnificación de los primeros sin necesariamente sumarlos al nuevo sistema de carrera.

Conclusiones principales del diagnóstico

La LSPC es un esfuerzo importante por lograr coherencia entre las diversas etapas que conforman la gestión de recursos humanos. Es pre-

⁴² Respecto a lo primero, un caso interesante que México puede tomar en cuenta es la República Dominicana por la semejanza del sistema civil bifurcado y los riesgos de despido del personal de carrera con cambios políticos.

mature evaluar sus avances debido a que tiene poco tiempo de entrar en vigor. A pesar de lo anterior, podrían esperarse avances poco significativos. Uno de los mayores logros de la LSPC es el concurso abierto y por méritos para ingresar al primer nivel de puestos, por lo que sería conveniente su expansión. Dados otros problemas que puede traer la evaluación o incluso la certificación, la mayor fortaleza del nuevo sistema de carrera radica en la calidad de la selección del personal. Otras experiencias nacionales, especialmente el caso de Brasil, muestran que los concursos meritocráticos repercuten positivamente en el resto de la gestión de recursos humanos.

El nuevo servicio de carrera no sustituye otro problema: la necesidad de modernizar al personal de base. Es temprano evaluar cómo funcionará la *Norma de Evaluación de Desempeño* pero sin dudas es un instrumento demasiado limitado para la cantidad de dilemas que se presentan, como la movilidad de este personal, su motivación y tecnificación, entre otros.

IV. RECOMENDACIONES

Propuestas de mejora

La primera propuesta es poder concluir con la revisión de las estructuras organizacionales. Para avanzar en la dinámica de la administración de personal, se debe contar con un panorama preciso del número de puestos y sus niveles jerárquicos. Segundo, se debe reducir la segmentación entre el personal de base y de carrera, ya que ambos constituyen el cuerpo burocrático de la Administración Central del Gobierno Federal. Una posibilidad es que existan mayores conexiones entre ambos segmentos, mediante la introducción de mecanismos de valoración de mérito sistemáticos en el personal de base. Se pueden establecer programas temporales para que el personal de base ejerza puestos de mayor responsabilidad. Tercero, varios lineamientos de la LSPC no están establecidos de forma clara y están sujetos a cambios una vez que se hacen llegar a las Secretarías para su uso. Se sugiere que los lineamientos sean detallados y relativamente estables. Cuarto, sería necesario revisar algunos aspectos jurídicos, que impliquen por ejemplo darle un “blindaje constitucional” a la LSPC, o reformar la LFTSE (Hernández Cedillo, Comunicación Personal, 2005) para evitar lagunas jurídicas que la LSPC precisamente busca resolver.

V. TABLA DE SÍNTESIS

Categorías	Factores	Comentarios del Evaluador
Antecedentes		Cambio de gobierno y aprobación de la LSPC, limitada únicamente a puestos de mando.
Análisis del contexto institucional	Análisis del marco legal	Existen múltiples instrumentos legales pero algunas leyes básicas. La dualidad del sistema de empleo —personal de base versus personal de confianza— se asienta en el Art. 123, Constitución. En este sentido, la LSPC es de naturaleza administrativa y no laboral porque no tiene su fundamento en el Art. 123 de la Constitución, al crear un nuevo segmento de “personal de carrera”.
Análisis funcional del servicio civil	Análisis organizativo de la función Recursos Humanos	La SFP es el organismo de asesoría y ejecución de las nuevas políticas en recursos humanos, aunque la SHCP sigue siendo central por sus potestades presupuestarias.
Análisis por subsistemas	Indicadores cuantitativos	Se destaca la alta compresión salarial y la ineficiencia del gasto.
	Planificación	Si bien impera una planificación básicamente presupuestal, la LSPC busca instaurar una verdadera planificación funcional a través de la creación de un registro RUSP que permita hacer valoraciones cualitativas y cuantitativas del personal necesario. Ajustes presupuestarios anuales pueden introducir distorsiones.
	Organización del trabajo	Se está trabajando en los perfiles de puestos, comenzando con los de carrera aunque los perfiles se ajustan al revisarse las estructuras organizacionales. Las guías para los perfiles de puestos deberían ser más estables.
	Gestión del empleo	No hay gestión de carrera para los funcionarios de base. Los sindicatos se limitan a establecer condiciones de trabajo. La LSPC establece un subsistema de selección de personal claro para el personal de carrera.
	Gestión del Rendimiento	Los funcionarios de base tiene un rendimiento muy bajo, y los arreglos sindicales no contemplan este tipo de aspectos. La Norma de Evaluación de Desempeño, de agosto 2004, apunta a cambiar esto introduciendo la evaluación de los logros de este personal. El personal de carrera está sujeto al sistema de Evaluación Integral Individual donde se incluye una evaluación por desempeño y la evaluación de metas del plan individual de carrera.
	Gestión de la Compensación	El componente móvil del salario ha ido perdiendo peso frente a las percepciones ordinarias. No obstante ello, el salario no guarda relación con la complejidad y responsabilidad del trabajo. Se espera que los sistemas de valoración de puestos, actualmente en operación, colaboren a aumentar la correspondencia entre las tareas y las retribuciones y así fortalecer el principio de “igual pago por igual trabajo.”
	Gestión del Desarrollo	El personal de base no tiene opciones de movilidad, mientras que para el personal de carrera se esperan múltiples formas de progreso funcional: jerárquico, lateral, horizontal, e incluso intercambios con entidades privadas.
Índices del sistema de servicio civil	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	En las relaciones laborales del personal de base el sindicato es central, pero aunque garantiza su inamovilidad y asegura varios beneficios sociales, ha introducido inercias que han colaborado con la desmotivación de buena parte de dicho personal. Las relaciones laborales del personal de carrera están aún un poco confusas dado que a veces la LSPC parece adquirir un carácter administrativo y otras veces laboral. Cuenta con amplias prestaciones sociales y se espera que los Comités de Profesionalización y las Direcciones de Recursos Humanos fomenten una cultura de continua retroalimentación entre directivos y subalternos.
		Los índices no son altos pero son todos relativamente parejos.

ANEXOS

ANEXO I. Valoración de los puntos críticos

(Ver anexo final)

[Respecto al análisis elaborado sobre cada sistema y subsistema y la valoración de los puntos, debe aclararse que los mismos descansan en el análisis de la Ley de Servicio Profesional de Carrera y sus primeros pasos de implantación. Recién en uno o dos años se podrá evaluar sin ambigüedad la puesta en marcha de la LSPC.

La valoración de los puntos ha sido doblemente compleja por dos razones:

- 1) Tener que “promediar” al sistema de trabajadores de base y personal de carrera a fin de obtener una medida resumen de toda la burocracia federal central, y,
- 2) Estar en los momentos de inicio de un sistema de servicio civil, por lo que parte de la valoración se hace teniendo en cuenta las estipulaciones normativas más que la ejecución. Por otra parte, se “premia” aquellos indicadores donde se vea una tendencia positiva ya sea mediante nuevas prácticas o la introducción de normativa reciente.

Para el *punto de valoración* 26 no solamente se considera el número de cargos de libre designación en sentido escrito. El indicador baja su valor por la incidencia de lazos políticos en la mayoría de los mandos medios y el personal de base.]

ANEXO II. Ficha técnica del informe

- **Fecha de finalización del informe: Versión actualizada al 20 de enero de 2005**
Fecha del diagnóstico: Junio 2002
Fecha de la revisión: Enero 2005
- **Consultores:**
Mercedes Iacoviello – Ana L. Rodríguez-Gustá – Ivania de la Cruz Orozco
Asistentes: Yannina Azzolina

• Fuentes de obtención de la información

Documentos

- Arellano, David (2002). “La transformación de la Administración Pública en México: Límites y posibilidades de un servicio civil de carrera.” México: Documento de Trabajo 17 División de Administración Pública – CIDE.
- Arellano, David y Juan Pablo Guerrero (2003). “Stalled Administrative Reforms of the Mexican State.” Pp. 151–177 en Ben Ross Schneider y Blanca Heredia (Editores). *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. Coral Gables, FL: North South Center Press at the University of Miami.
- Banco Mundial (2005). *World Development Report 2003. A Better Investment Climate for Everyone*. Washington DC: The World Bank.
- Banco Mundial (2004). *Country Assistance Strategy*. www.worldbank.org (Acceso Diciembre 2004).
- Benton, Allyson Lucinda (2002). *Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil de México*. Washington D.C.: Programa Diálogo Regional.
- Bonifacio y Falivene (2002). *Análisis comparado de las relaciones laborales en la Administración Pública latinoamericanas: Argentina, Costa Rica, México y Perú*. Washington D.C.: Banco Inter-Americano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración.
- Cadena Hinojosa, Cecilia (2003). “Servicio civil de carrera: lecciones para el futuro.” *Economía, Sociedad y Territorio* 14: 365–387.
- Campero Cárdenas, Gildardo y Aníbal Uribe Vildoso (2004). “La reforma administrativa en México: aspectos culturales y de gestión.” Madrid: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Carrillo Anaya, Laura y Juan Pablo Guerrero Amparán (2002). *Los salarios de los altos funcionarios en México desde una perspectiva comparativa*. México: CIDE

- Casas Vázquez, Antonio (2004a). “El modelo de competencias, su aplicación para la profesionalización de los funcionarios públicos en México.” Madrid: IX Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Casas Vázquez, Antonio (2004b). “El servicio profesional de carrera, un sistema completo pero impostergable para la consolidación del buen gobierno.” Madrid: IX Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Cedillo Hernández, Miguel Ángel (2003). “Los retos de la implantación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la administración Pública Federal en México.” Panamá: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Fócil Ortega, Mario Alberto (2003). “El servicio profesional de carrera en México: las implicaciones en la operación del nuevo modelo de la administración del personal público.” Panamá: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Gow, James Ian y María del Carmen Pardo (1999). “Comparing Different Civil Services: The Advantages of A Multi-Level Analysis for Comparing Canada with Mexico.” *International Review of Public Administrative Sciences* 65: 527–550.
- Gurrero Amparán, Juan Pablo (2000). “la reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía.” México: CIDE.
- Heredia, Blanca (2002). *La economía política de la creación de servicios civiles de carrera: La experiencia de México en los años 90*. México: CIDE.
- Hernández Sánchez, María Ángeles (2003). “Círculos de autodesarrollo para personal sindicalizado.” Panamá: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Herrera Macías, Alejandro (2004). “La gestión de los recursos humanos bajo la visión de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.” Madrid: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Herrera Macías, Alejandro (2003). “Algunas consideraciones en la implementación del servicio profesional de carrera en México para hacer frente a la globalización.” Panamá: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Ibarra, Luis Guillermo (2000). *The Civil Service in Mexico*. OECD.
- Marconi, Nelson, Laura Carrillo y Claudia Helena Cavalieri (2003). *La remuneración de los altos dirigentes del sector público. Un análisis de los países de América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Martínez Puón, Rafael (2003). “¿Servicio profesional de carrera para qué? Apuntes para su desarrollo e institucionalización en México.” Panamá: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. www.clad.org.ve
- Mejía Lira, José (2004). “Los sistemas de profesionalización. Abrir la puerta a la competencia.” Madrid: IX Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.”
- Mesta Delgado, Jesús (2003). “Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.” Panamá: IX Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.”
- Mujeres Hoy (2004). “México: 35 mil mujeres perderían sus empleos.” www.mujereshoy.com, 14 de enero de 2004 (Acceso Diciembre 2005).
- Navarro Garza, Raúl A (2004). “Ética y transparencia: caso Secretaría del Trabajo y Pre-

- visión Social.” Madrid: IX Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.”
- Pardo, Carmen (2004). “Propuesta del gobierno Fox para reformar la administración pública.” Madrid: IX Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.”
- Petrei, Humberto (1997). Presupuesto y control. Pautas de reforma para América Latina. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Philip, George (2003). International Agencies and Policy Transfer. The Case of the Mexican Civil Service Reform. London: Central European University.
- Roel, Santiago (2000). Public Administrative Reform in Mexico. www.prominix.com/govref.htm. (Acceso enero 2005).
- SFP y SHCP (2004). Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones, y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera. www.funcionpublica.gob.mx (Acceso agosto 2004).
- Tadeo Moreira Monterio, Geraldo (2003). “Evaluating public-Sector Reforms in Latin America.” Pp. 182–208 en Hellmut Wollmann (Editor). Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Lepore, Walter (2004). “Restricciones para la profesionalización de la burocracia de base de la administración pública: un análisis político, legal y organizacional de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado”, Tesis a presentar para obtener el título de Maestro en Administración y Políticas Públicas por el CIDE.
- Madrigal Torres, Berta Emilia y Claudia Moza de la Torre (2003). “Salarios de la elite gobernante en México vs clase trabajadora.” 15 de Setiembre de 2003. Centro Universitario de Ciencia Económico Administrativas.
- Pineda, Juan de Dios y Bruce J. Perlman (2003). “Una revisión inicial a la nueva ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal de México: oportunidades y desafíos en la medición de resultados.” Panamá: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Presidencia de la República, Agenda Presidencial de Buen Gobierno, México.
- Presidencia de la República (2004). Cuarto Informe de Gobierno, México.
- Unidad de Servicio Civil (2003). Orientación de los Servicios Personales en la Administración Pública Federal, Periodo 2001–2003. Secretaría de la Función Pública, México.
- FTSE (sin fecha). Historia de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Otras referencias bibliográficas consultadas no citadas en el cuerpo del texto

- Flores Alonso, María Lourdes (2003). Reforma del estado y reforma administrativa. www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/reforma.pdf (Acceso agosto 2004).
- Guerrero, Juan Pablo (1999). Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal, Documento de Trabajo CIDE, División de Administración Pública.

Normativa

- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. 1917.
- Diario Oficial de la Federación (Lunes 31 de mayo de 2004). Acuerdo por el que se expide el Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal, México.
- Diario Oficial de la Federación (Miércoles 31 de diciembre de 2003). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, México.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003; entró en vigor el 7 de octubre del mismo año.

Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles. Publicada el 4 de noviembre de 1975; entró en vigor a los tres días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1963; entró en vigor el 29 de diciembre de 1963.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Funcionarios Públicos. 13 de marzo de 2002. Diario Oficial de la Federación.

Norma para el sistema de evaluación del desempeño de los funcionarios públicos de nivel operativo, México. Secretaría de la Función Pública (2004).

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Publicada el 2 de abril del 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

SHCP (2004). Prestaciones y pago por riesgo a funcionarios públicos desde nivel “O” a Presidente de la República, México.

SHCP (2004). Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, México.

SHCP (2004). Tabulador de Percepciones Ordinarias para Funcionarios Públicos de las Dependencias y sus Equivalentes en las Entidades, México.

SHCP (2004). Tabulador de Percepciones para Funcionarios Públicos de las Dependencias y sus Equivalentes en las Entidades (Sueldos en montos brutos y netos de personal de alto nivel de responsabilidad, Sueldos en montos brutos y netos de personal de enlace y Sueldos en montos brutos y netos de personal operativo), México.

Prensa

Periódico Reforma, 9/04/2004.

El Universal, 13/08/2004.

Periódico Reforma, 08/11/2004.

Entrevistas

Nota aclaratoria

Las entrevistas fueron realizadas por la Lic. Ivania de la Cruz Orozco.

Las opiniones vertidas en este informe son de entera responsabilidad de las autoras, por lo que no necesariamente reflejan las opiniones de los informantes entrevistados.

Nota respecto a la forma de citar las entrevistas en el cuerpo del informe

Se ha distinguido entre tres tipos de informantes: 1) los informantes de la SFP que se citan como “Funcionarios SFP,” 2) los funcionarios de las restantes secretarías, que se citan como “Funcionarios Secretaría,” y 3) los dirigentes sindicales, que se citan como “Entrevista Sindicatos.”

Entrevistas

Nombre	Organismo-Área	Cargo
Ing. Alejandro Oropeza	Subsecretaría de la Función Pública (SFP)	Director de Tecnología
Dr. Enrique Cárdenas	Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos (SFP)	Director General de Ingreso, Desarrollo y Certificación del Talento Humano
Ing. Mario Arámbula	Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos (SFP)	Director General de Control, Evaluación y Apoyo Interno
Dr. Rafael Martínez Puon	Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos (SFP)	Director de Diseño Normativo
Lic. Hernando Aguilera	Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos (SFP)	Director de Estrategia Institucional
Lic. Alejandro Gómez	Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos (SFP)	Director General Adjunto de Ingreso
Fernando Jesús Molinar Bustos	Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos (SFP)	Director de Área
Lic. Félix Martínez Alvarado	Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos (SFP)	Director de Ingreso
Dr. Marcelo Villarreal	Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos (SFP)	Director General Adjunto Certificación del Talento Humano
Lic. Raúl Pichardo	Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos (SFP)	Campus México, Portal Educativo del Servicio Profesional de Carrera para la capacitación y certificación de los funcionarios públicos.
Luis Aguilar	Unidad de Servicio Civil	Titular
Lic. Antonio Casas Vázquez	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Director General de Desarrollo Humano
José A. Ruiz Cruz	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Subdirector de Organización
C.P. Alfonso Ávila Real	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Subdirector de nómina
René Casillas Munguía	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Subdirector de Investigación y Tecnologías para el Desarrollo
David Arellano	CIDE	Profesor Investigador
Juan Pablo Guerrero	Comisionado	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
Felipe Navarrete Plascencia	Comité Ejecutivo Nacional de la FTSE	Secretario
Gonzalo Franco Mercado	Sindicato Nacional de Trabajadores de la	Secretario de Organización y Propaganda
Ignacio Anaya Bonilla	Sindicato de trabajadores de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Secretario General
Margarito Zepeda	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Gobernación	Secretario General

Taller con expertos

Nombre	Organismo-Área	Cargo
Dr. Rafael Martínez Puon	Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos (SFP)	Director de Diseño Normativo
Lic. Hernando Aguilera	Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos (SFP)	Director de Estrategia Institucional
Lic. Alejandro Gómez	Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos (SFP)	Director General Adjunto de Ingreso
Fernando Jesús Molinar Bustos	Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos (SFP)	Director de Área
Lic. Félix Martínez Alvarado	Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos (SFP)	Director de Ingreso
Ana Laura Martínez	Dirección de Estructuras y Puestos	

Expertos consultados para la validación del Informe.

Nota aclaratoria:

Se facilitó una versión preliminar del Informe a varios expertos sobre servicio civil en México quienes han ofrecido comentarios que se han incorporado al presente informe. *Las opiniones ver-*

tidas en este informe son de entera responsabilidad de las autoras, por lo que no necesariamente reflejan las opiniones de los lectores que han intervenido en la validación del documento.

Nombre	Organismo-Área	Cargo
Dr. Rafael Martínez Puon	Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos (SFP)	Director de Investigación y Desarrollo Institucional.
Dr. Miguel A. Cedillo Hernández	Delegación Política Cuajimalpa de Morelos	Director General de la Administración de la Delegación Cuajimalpa de México
Dr. David Arellano	CIDE	Profesor Investigador

Sitios web consultados

www.campus.mexico.gob.mx	Campus México
www.funcionpublica.gob.mx	Secretaría de la Función Pública
www.inap.org.mx	Instituto Nacional de Administración Pública
www.presidencia.gob.mx	Presidencia de la República
www.shco.gob.mx	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
www.styps.gob.mx	Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Abreviaturas

FSTSE	Federación de Sindicatos de Trabajadores del Servicio del Estado
INAP	Instituto Mexicano de Administración Pública
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado
LFTSE	Ley Federal para Trabajadores al Servicio del Estado
LSPC	Ley de Servicio Profesional de Carrera
PAN	Partido Acción Nacional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROMAP	Programa de Modernización de la Administración Pública
RUSP	Registro Único de Funcionarios Públicos
SECODAM	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Síntesis del diagnóstico Caso Nicaragua¹

I. RESUMEN EJECUTIVO

Principales Conclusiones

El servicio civil y la carrera administrativa se encuentran entre las disposiciones introducidas por la reforma constitucional de 1995. Sin embargo, recién a fin de 2003 se sancionó la Ley de Servicio Civil, que fue reglamentada en agosto de 2004. Esta ley marca un hito en la historia del país, aunque el servicio civil presenta grandes brechas en todos los subsistemas analizados.

Las principales disfunciones están relacionadas con la vulneración del principio de mérito y con una excesiva flexibilidad de estructura, normas y prácticas. La administración del sistema es excesivamente fragmentada, ha carecido de órgano rector, normas, procesos y prácticas comunes y la gestión de RH se ha realizado en base al impacto financiero del gasto en personal a nivel presupuestario. En función de los derechos de los empleados públicos, la extinción del empleo se da por causas organizativas, técnicas o económicas pero existen importantes segmentos como los de educación y salud donde la inamovilidad se ejerce. Cabe destacar que tanto la UCRESEP como la DIGEFUP han tenido un rol importante en el avance de las reformas, cuyo hecho más significativo fue la realización del anteproyecto de Ley de Servicio Civil y su reglamento.

El promedio de los índices se encuentra entre un máximo de 28% y un mínimo de 15%. Capacidad funcional y mérito muestran los índices más bajos mientras que el valor más alto se ubica para eficiencia y capacidad integradora.

Contexto Institucional

Hasta 1989 con el gobierno sandinista prevaleció un sistema de gobierno de extrema centralización política. Con el gobierno de Violeta Chamorro (1990) se inició un proceso de reforma estructural que ha contado con el apoyo de agencias de cooperación y organismos internacionales. El proceso incluyó las reformas constitucionales de 1995, el establecimiento de la autonomía de los poderes del Estado, la reducción de la administración pública, y la venta de empresas públicas. Por otro lado, se ha avanzado en la creación de las condiciones jurídico-institucionales para ampliar los derechos ciudadanos a través de normas (por ejemplo, el Código de la Niñez y la Ley de Derecho del Consumidor) y de nuevas instituciones encargadas de velar por su cumplimiento (por ejemplo, la Procuraduría de Derechos Humanos y la Comisaría de la Mujer). A nivel económico, la corrección de los desequis-

¹ Autores: Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic.

Este trabajo se basa en la revisión y actualización del diagnóstico realizado por IDC (2003).

librios financieros y la estabilidad monetaria, implementados en el marco de los programas de ajuste estructural (1991), estimularon el crecimiento económico desde 1994 hasta el 2000, pero la crisis internacional ha incidido desde 2001 en la disminución del crecimiento del PBI. La ejecución de los programas de ajuste estructural respaldados por los organismos internacionales facilitó la entrada de recursos externos bajo la modalidad de préstamos y donaciones. Por la baja capacidad exportadora y el deterioro de los términos de intercambio, existe un alto déficit en cuenta corriente como proporción del PBI. La inversión pública y privada, pese a su crecimiento, apenas cubre las pérdidas que han dejado la guerra y los desastres naturales. Entre 1993 y 1998 la proporción de la población que vive en pobreza (48%) ha disminuido 2.4 puntos entre 1993 y 1998, y la población que vive en extrema pobreza (17%) se redujo en 2.1 puntos porcentuales.

Antecedentes

La Constitución Política en sus reformas del año 1995, señala que el servicio civil y la carrera administrativa serán regulados por ley. Recién a fines de 2003, se aprueba la Ley N° 476 del Servicio Civil, la cual se reglamenta en agosto de 2004 (Decreto N° 87-04). Hasta ese momento, los servidores públicos tenían un sistema jurídico basado en el Código Laboral, cuyas reformas más recientes datan de 1996². La Constitución reserva a otras Leyes la regulación de la carrera de determinados grupos de funcionarios y empleados públicos. El Servicio Exterior, el magisterio y la policía tienen sus propios estatutos. Cabe señalar que en marzo de 1990, previamente a la asunción del gobierno de Chamorro, se publica la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa N° 70, la cual fue derogada apenas dos meses después por el nuevo gobierno (Decreto 8-90)³.

Los pasos centrales hacia la conformación de un marco legal se inician en el marco del Programa de Reforma del Estado iniciado en 1994, creándose en 2000 la Unidad Ejecutora del Pro-

yecto de Reforma del Servicio Civil (UCRESEP), que depende jerárquica y funcionalmente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, financiada con recursos provenientes del Banco Mundial. Además, previo al inicio del Programa de Reforma, se realizaron una serie de acciones entre las que se destacan: el diseño y ejecución del Plan de Conversión Ocupacional (PCO) y el Plan de Movilidad Laboral (PML), que fueron planes de retiro voluntario tendientes a reducir el número de trabajadores, lográndose bajar en un 12% en el gobierno central y un 23% en toda la Administración Pública; la modernización del Sistema de Registro de Cargos y Trabajadores del Estado (RECTE) que permitió integrar los distintos sistemas existentes en las instituciones, y la creación de la Dirección General de Función Pública (DIGEFUP) dentro de la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (López, 2003).

Tanto la UCRESEP como la DIGEFUP han tenido un rol significativo en el avance de las reformas, cuyo hecho más significativo ha sido la realización del anteproyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su reglamento. La primera versión del anteproyecto de Ley fue

² Otro marco importante ha sido la ley 290 y su reglamento que han establecido las disposiciones para la organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo, aunque en lo relativo a los ministerios y sus gabinetes.

³ Los considerandos del Decreto 8-90 fundamentan la derogación en los siguientes términos: "...que el Gobierno anterior promulgó leyes que obstaculizan el urgente desarrollo de las políticas económicas y sociales que requieren una adecuada reorganización de las dependencias del Poder Ejecutivo...", y "...que las condiciones en que se negociaron los Convenios Colectivos que regulan las relaciones entre el Estado, Entes Autónomos, Corporaciones Estatales y Mixtas y los trabajadores han cambiado radicalmente..." y sobre estas bases faculta al Ministerio de Trabajo a no aplicar la ley mientras no sea reglamentada, y a revisar los convenios colectivos firmados en los últimos dos meses del anterior gobierno.

enviado por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Nacional en diciembre de 1999, y luego de varios intentos de emitir la Ley de Servicio Civil, en noviembre de 2003 fue aprobada, y a mediados de 2004 se dictó su reglamento. La ausencia de un marco legal ha generado que cada institución pública tenga su propio régimen, creando distorsiones, en términos de inequidad y vulneración de los principios de eficiencia y mérito.

Cambios desde la fecha del diagnóstico (agosto 2003)

Como se señaló, desde hace varios años existía el propósito de generar un marco legal para el Servicio Civil. Este fue aprobado el 19 de Noviembre de 2003, bajo la Ley N° 476: del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, que fue publicada el 11 de diciembre del mismo año. En agosto de 2004, bajo el Decreto N° 87/04 se reglamentó la Ley publicándose en la Gaceta el 6 de agosto de 2004.

El régimen del Servicio Civil comprende a los funcionarios y empleados públicos del servicio del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Electoral, Entes Autónomos y Gubernamentales, municipios y órganos de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica.

Entre sus puntos centrales se destacan: a) pautas relativas al sistema de clasificación de cargos, b) el establecimiento del acceso a la carrera administrativa a través de un proceso abierto, garantizando la igualdad para el mismo; publicidad de las convocatorias y objetividad de las pruebas y procedimientos que permitan evaluar el mérito de los candidatos, c) el desarrollo del sistema de gestión del desempeño, d) las pautas para la promoción interna, señalando que si se produce una vacante en un Ministerio determinado, para su provisión podrán concurrir funcionarios y empleados activos en cualquier otra institución, e) en lo relativo a remuneraciones establece que las compensaciones salariales de toda naturaleza (fijas y variables) deben estar relacionadas con el nivel de responsabilidad del cargo; el desempeño que evalúe los resultados y la dedicación. La

Ley contempla la posibilidad de establecer políticas retributivas propias para cargos o grupos de cargos homogéneos; f) en relación al sistema de capacitación la Ley se pronuncia expresamente por una capacitación orientada y planificada en interés del fortalecimiento de la capacidad institucional y g) en lo relativo a las relaciones laborales señala la presencia de la acción sindical a través de la negociación colectiva.

A lo largo del año 2004 se aprobó la reglamentación de la Ley y se avanzó en su implementación a través de la Dirección General de Función Pública, realizándose acciones de capacitación a personal de diferentes niveles de las instituciones y de los Poderes del Estado (DIGEFUP, 2004).

Análisis por Subsistemas⁴

Planificación de Recursos Humanos

Existencia e integridad del sistema (1)

Se han realizado esfuerzos para ordenar desde un punto de vista presupuestario lo relativo a las plantas de personal y su costo. Sin embargo, se refleja ausencia de orientación estratégica y la gestión de recursos humanos queda centralmente circunscrita a la administración de plantillas. Por su parte, la LSC, establece al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como el órgano encargado para proponer la creación, modificación y clasificación de puestos. El medio de planificación será a través del presupuesto anual donde cada organización deberá detallar el número de plazas de puestos permanentes y el salario asignado.

Coherencia estratégica (2-3)

Las decisiones que se toman en relación al personal generalmente no responden a las prioridades y estrategias de la organización. Existe una gra-

⁴El análisis de los subsistemas sigue los 93 puntos críticos establecidos en la metodología, los cuales se listan con su correspondiente valoración en el Anexo 1. Para cada apartado se indican entre paréntesis los puntos críticos asociados.

ve carencia de políticas e instrumentos definidos que permitan hacer una utilización y distribución óptima de los recursos. El uso de la planificación es aún incipiente en todos los ámbitos organizacionales, considerándose la mayoría de las veces como un requisito a cumplir, pero no como una herramienta útil en la gestión cotidiana. Algunas organizaciones, como el Ministerio de Salud (MINSa) han realizado una reestructuración de la planta de personal como resultado de la reforma y reorientación de la organización.

Información de base y eficacia (4–9)

Se están realizando una serie de esfuerzos tendientes a generar información confiable, integrada y sistematizada. Entre ellos se estructuró una base de datos que permite conocer la nómina de empleados de la APN (López, 2003) y está en proceso el rediseño del Sistema de Información del Servicio Civil (SISEC), que sería integrado con el SIGFA, Sistema de Administración Presupuestaria (DIGEFUP, 2004). En el campo de la *Clasificación de Puestos y de Gestión de Recursos Humanos*, este sistema es alimentado con la información de las descripciones de puestos de las Instituciones en las que se va concluyendo el proceso, teniéndose a la fecha en la base de datos 2.763 registros de Descripciones de Puestos de 22 Instituciones. En lo que se refiere a la *Base de Datos de Estudios Retributivos*, el diseño de la misma obedeció a la necesidad de disponer de información sobre la situación retributiva de las instituciones del ámbito de la Ley, para facilitar el análisis de los estudios retributivos, para la definición de una política retributiva. Actualmente se dispone de la información de 36 instituciones de la Administración del Estado, incluyendo entes autónomos y descentralizados, con un total de 80.892 registros. De éstos, se encuentran actualizados a la fecha 64.992, correspondientes a 15 Instituciones del Poder Ejecutivo, de las cuales se realizó un consolidado que refleja conceptos salariales, montos y tipo de personal (DIGEFUP, 2004). Con respecto al Sistema de Registro de Capacitación, para su diseño se identificaron los requerimientos y se analizaron los principales

instrumentos que se utilizan en los procesos de capacitación, así como los reportes e informes que se producen periódicamente, aunque queda pendiente la validación del sistema. Estos sistemas prevén su integración al SISEC (DIGEFUP, 2004).

En relación a la eficacia se percibe una tendencia general a reducir el tamaño de la dotación de empleados públicos, en línea con una política orientada a la economía de mercado. Entre 1995 y 2001, el empleo público registrado pasó de representar el 2.49% de la población total al 1.75%, mostrando un sacrificio de puestos de trabajo en un contexto de altos índices de desempleo a nivel nacional. En ese sentido, la política de empleo en Nicaragua está orientada a no generar nuevos empleos dentro del sector público, por el contrario, como parte de la aplicación de medidas económicas para controlar el déficit fiscal la tendencia ha sido reducir el número de plazas y el número de empleados. La mayor parte de la dotación se encuentra en los servicios de educación y salud, que representan cerca del 62% del empleo del Gobierno Central, seguidos de los sectores seguridad interna y defensa que representan el 22%, mientras el resto de entidades del ámbito analizado solamente el 16%.

En cuanto al peso de la nómina salarial del Gobierno Central en relación al gasto público, éste representó 20% en el 2002, mostrando un comportamiento descendente durante el período 1995–2001.

Administración (10–11)

Hasta el momento el involucramiento de los directivos en la elaboración de planes y su seguimiento ha sido muy limitado. Tanto los esfuerzos que se están realizando como el nuevo marco legal establecido permiten prever una mejora en este aspecto.

Organización del Trabajo

Existencia e integridad del sistema (12)

Las instituciones del sector público nicaragüense cuentan en su mayoría con manuales de descrip-

ción de cargos y perfiles. En los últimos años se han realizado esfuerzos significativos tendientes a fortalecer este subsistema desde criterios de gestión (DIGEFUP, 2004). Se elaboraron los Manuales de Procedimientos del Sistema de Clasificación de Puestos, los cuales han incluido el enfoque de género en las políticas de aplicación. Los Manuales están siendo revisados y ajustados conforme a lo establecido en la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa. Se definieron criterios técnicos para la sistematización y homogenización de los Perfiles de los Puestos, comprendiendo la elaboración de los siguientes Perfiles: Acreditación (Perfil mínimo), Provisión (Perfil deseable) y Competencias. Asimismo, la LSC establece un Sistema de Clasificación de Cargos, que se agrupan en tramos de responsabilidad a efectos de facilitar la polivalencia. Los tramos son Servicio Directivo, Servicio Ejecutivo y Servicio Operativo. Los cargos también se agrupan por la naturaleza de sus funciones y requerimientos técnicos cuando es necesario. Estos agrupamientos son calificados como Comunes (o generales) y Propios (funcionalmente sustantivos).

Calidad técnica y flexibilidad del sistema de puestos (13–17)

El sistema de clasificación de cargos en la administración del Estado nicaragüense se ha estructurado en tres grandes procesos: el análisis y la descripción, la valoración de cargos y su clasificación. El sistema toma para la valoración factores de competencias, la solución de problemas y la responsabilidad del cargo. Hasta el momento se ha realizado el análisis y valoración de puestos en varias instituciones de la APN. Como parte de este proceso, en 22 Instituciones se han identificado los puestos propios y comunes y se han clasificado de acuerdo a los servicios en que se ubican: Directivo, Ejecutivo y Operativo. Además, se han conformado las familias funcionales y puestos tipo de los cargos propios de 12 instituciones, las cuales constituyen un insumo fundamental para la definición de rutas profesionales de las carreras propias de la Administración del Estado (DIGEFUP, 2004).

Calidad de la definición de los perfiles (18–21)

Los cargos de la administración del estado nicaragüense (exceptuando cargos de designación política), han quedado clasificados en 22 niveles de complejidad atendiendo a la metodología “HAY” de escalas y perfiles. En ese sentido, también se ha iniciado el trabajo sobre perfiles incluyendo competencias como parte de su definición.

Administración (22–23)

La implantación del sistema de Clasificación de Cargos, es asumida por la DIGEFUP como instancia responsable de dirigir, supervisar y administrar el sistema y en las acciones realizadas hasta el momento han participado funcionarios de los organismos respectivos.

Gestión del Empleo

Igualdad y mérito de acceso (24–27)

Las prácticas de gestión del empleo han respondido a decisiones y tradiciones de gestión de cada institución, no existiendo normas de aplicación general o procesos. La politización en la selección del personal es una práctica común dentro de todas las organizaciones. Este contexto podrá modificarse a partir de la implementación de la LSC y su reglamentación, que establece pautas específicas a efectos de preservar el principio de mérito e igualdad. En lo relativo al género se han realizado algunas acciones, tales como el diagnóstico de la situación de género en el sector público así como también se han incluido criterios de género en el nuevo marco normativo.

Calidad del reclutamiento (28)

Algunas de las prácticas para la gestión del empleo han comprendido acciones tales como convocar candidatos a través de anuncios en los periódicos, agencias de empleos, o través de contactos personales. Para la selección se utilizan solicitudes de empleo, currículos, entrevistas, exámenes de conocimiento y habilidades, y cartas de recomendación para examinar y evaluar

a los candidatos para ocupar una plaza, por medio de los jefes inmediatos que finalmente seleccionan y deciden la contratación. La nueva ley establece la obligatoriedad de la difusión de la convocatoria.

Calidad de la selección (29–32)

No están estandarizados instrumentos. En líneas generales, el sistema consiste en el método de entrevistas e investigación de datos. Las modificaciones relativas al sistema de puestos incluyen la realización de perfiles con base a competencias.

Calidad de la recepción (33–34)

No se han instrumentado prácticas sistemáticas relativas al proceso de inducción. La LSC establece la indicación de desarrollar actividades de inducción u orientación para el personal de nuevo ingreso o que asuma nuevas responsabilidades, con el propósito de facilitar su adaptación, integración, motivación y compromiso. Asimismo, establece en 30 días calendario el período de prueba.

Movilidad y ausentismo (35–36)

Hasta el momento no existía un marco legal que regulara estos aspectos. Actualmente, la norma establece que el traslado de personal se efectuará a solicitud del servidor público, a cualquier otra dependencia dentro de la misma Institución o a otra cubierta por la Carrera Administrativa, a la cual haya tenido acceso por medio de un proceso de provisión. En todos los casos, los traslados o reubicaciones deberán contar con la anuencia del servidor público afectado, a excepción de traslados por desastre o emergencia nacional. No se registra información sobre el ausentismo.

Disciplina y desvinculación (38–41)

La Nueva Ley establece el tipo de sanciones que abarcan desde faltas leves a graves así como los procedimientos disciplinarios a realizar. Existe la figura de desvinculación por razones económicas u organizativas. No está establecida en la ley la pérdida del empleo por razones de rendimiento deficiente. Se han registrado rescisiones de em-

pleo por razones políticas. En los noventa y con el objetivo de reducir las plantas se implementó el “Plan de Conversión Ocupacional” (PCO) y el Plan de Movilidad Laboral (PML) que fueron planes de retiro voluntario que generaron una reducción del 12% en el personal del gobierno central y de un 23% en toda la administración pública, con la consecuencia de deserción de personal altamente capacitado.

Gestión del Rendimiento

Planificación y seguimiento del rendimiento (42–45)

Hasta el momento, no se observan prácticas de evaluación del rendimiento que respondan a una política establecida. Los objetivos establecidos para el trabajo y el rendimiento laboral de un año determinado, si es que se establecen, no resultan de evaluaciones de rendimiento efectuadas en el ciclo anterior. Los objetivos del rendimiento no son comunicados a los empleados buscando su implicación y compromiso. Este contexto podrá ser modificado a partir de la LSC que establece la evaluación del desempeño, la cual será periódica y podrá ser recusada por el funcionario.

Evaluación (46–48)

Actualmente no existe una planificación del desempeño, solamente existe un seguimiento de la evaluación del desempeño de acuerdo a las funciones que están definidas en el manual de puestos, y tampoco se cuenta con una metodología de gestión del rendimiento.

Administración (49)

Tomando en cuenta lo señalado por la Ley N° 476, serán las instancias de Recursos Humanos las encargadas de administrar este subsistema que actualmente no está formalizado.

Gestión de la Compensación

Existencia de estrategia salarial (50)

La estructura salarial y las políticas de retribución no están vinculadas a la estrategia organi-

zativa. Los trabajadores tienen, en general, la percepción de que no reciben de la organización compensaciones acordes con su contribución.

Equidad interna y externa (51–57)

El 65% de los servidores públicos devengan salarios iguales o menores a 72 dólares mensuales. Existe una diferencia sustancial entre los salarios pagados por el sector privado y los de la administración pública, siendo mayor la retribución en el sector privado. Sin embargo para los cargos de mayor jerarquía en la administración pública, éstos se acercan y sobrepasan en algunos casos a la mediana retributiva del sector privado, mientras existe una marcada tendencia a una retribución menor para cargos técnicos y mandos intermedios.

Existe también una gran dispersión salarial para cargos de igual nivel de complejidad, introduciendo altos grados de inequidad retributiva interna, producto de los elevados niveles de discrecionalidad actualmente aplicables. En el último año se realizaron estudios relativos al mercado retributivo en 14 Instituciones de la Administración del Estado, permitiendo identificar las prácticas retributivas, las inequidades internas y la situación de las retribuciones.

Eficiencia (58)

Como se señaló los salarios pagados por el sector público son sumamente bajos y poco efectivos para atraer y retener cuadros técnicos y gerentes calificados, lo que genera una situación crítica, sobre todo cuando se espera en el marco de la Reforma y Modernización del sector público mejorar la calidad de los servicios que se prestan a la ciudadanía.

Administración (59–61)

Actualmente la DIGEFUP está desarrollando acciones para el ordenamiento salarial basado en principios de equidad interna.

Otras compensaciones (62–64)

Los beneficios extrasalariales que se aplican no son sistemáticos y no han sido evaluados en tér-

minos de costo-beneficio. En relación al sistema de pensiones, existe una reforma en curso desde hace siete años, que privatiza el sistema con similitudes al modelo chileno. Sin embargo a mediados de julio de 2004 se suspendió la implementación y se conformó una comisión para estudiar en un plazo de 6 meses qué acciones tomar.

Gestión del Desarrollo Profesional

Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de la carrera (65–70)

Las personas que trabajan en el sector público de Nicaragua no perciben en general un grado de satisfacción con sus expectativas de promoción. En la mayoría de las organizaciones públicas, exceptuando policía, ejército, educación, diplomacia y recientemente salud, no existen planes de carrera y sucesión que armonicen las expectativas individuales con las necesidades previsibles de la organización. No se identifican alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, ya que las promociones horizontales basadas en reconocimiento de la excelencia profesional sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los empleados son muy poco frecuentes. Este contexto podría modificarse a partir de la implementación de la LSC que regula las promociones.

Calidad de la formación y gestión de la formación (71–76)

Si bien no se han desarrollado políticas sistemáticas de capacitación, existen en curso una serie de acciones tendientes a fortalecer el área de formación. En la práctica actual el área de personal, actúa como gestor de las solicitudes de cursos o seminarios que el trabajador solicita por su propia iniciativa. En lo que se refiere a los avances en esta materia, cabe destacar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través del Proyecto de Reforma del Servicio Civil, realizó en el año 2000 la detección de necesidades de capacitación al personal de las instancias de recursos humanos de la Administración del Estado, gene-

rándose un Plan de Capacitación, y se definieron una serie de programas relativos a temáticas de Servicio Civil y gestión de recursos humanos⁵. (López, 2003). Por último, cabe destacar que a lo largo del año 2004 se realizaron acciones de capacitación relativas a la LSC en distintos organismos (DIGEFUP, 2004).

Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

Gestión del clima (77–78)

No existen prácticas destinadas a conocer el clima laboral, aunque se han realizado eventualmente evaluaciones de gestión del clima organizativo.

Eficacia de la comunicación (79–81)

Las organizaciones no suelen contar con mecanismos para conocer las iniciativas, peticiones, sugerencias, informaciones y opiniones de los empleados.

Equilibrio y calidad de las relaciones laborales (82–85)

Existen prácticas de negociación entre las partes y algunos sectores como el de salud que tienen convenio colectivo. La LSC enmarca las relaciones laborales bajo el Código de Trabajo, señalando tanto la posibilidad de asociación sindical como de instrumentación del Convenio Colectivo, sin embargo se han generado algunas oposiciones a la misma. La Unión Nacional de Empleados (UNE) es la que mayor representatividad tiene en el sector público, descontando los sindicatos que representan el sector salud y educativo (Entrevista Ministerio de Trabajo, 2004).

Gestión del conflicto laboral (86–87)

En líneas generales, los primeros años de la década de los noventa se caracterizaron por un alto nivel de conflicto, que involucró al sector salud, docencia y a la APN en su conjunto en la huelga desatada como resultado de la derogación de la Ley N° 70⁶ con la asunción de Chamorro. A partir de 1992 se puede concluir que el número de conflictos ha ido reduciéndose progresivamente en número y en duración (Fajardo, 2001).

Gestión de las políticas sociales (88–89)

No se han desarrollado políticas sociales en forma homogénea y sistemática para el conjunto de los empleados. Existe cobertura médica que abarca tanto a las prestaciones básicas como a las de riesgo de trabajo y de invalidez. El nivel de servicios está acorde con los otorgados por el sistema de salud en Nicaragua.

Organización de la Función Recursos Humanos

Existe un alto grado de autonomía de decisión a nivel institucional y hasta la entrada en vigencia de la LSC, la base legal ha sido la Ley N° 290/98 y su Reglamento. En base a ese marco, la DIGEFUP, ha tenido competencia en la definición de la Estructura de Cargos, así como en el Presupuesto y el Sistema de Nómina Fiscal. El rol de la DIGEFUP ha cambiado, pasando de ser una instancia controladora de las acciones de personal (que al mismo tiempo que normaba algunos aspectos de los servicios de personal, era responsable de su operativización a través de la administración de la Nómina Fiscal) a convertirse en una instancia normativa responsable de desarrollar y coordinar el proceso de implantación de los Sistemas de Gestión de Recursos Humanos diseñados, trasladando la operativización de las acciones a las instancias de Recursos Humanos a nivel institucional.

La LSC establece al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) como órgano rector, con facultades normativas y de formulación de políticas de personal, que contará con la asistencia de la DIGEFUP, en todos los aspectos.

⁵ Como resultado del desarrollo de estos programas se han ejecutado 79 acciones de capacitación, en beneficio de 1504 personas pertenecientes a 53 Instituciones y Organismos.

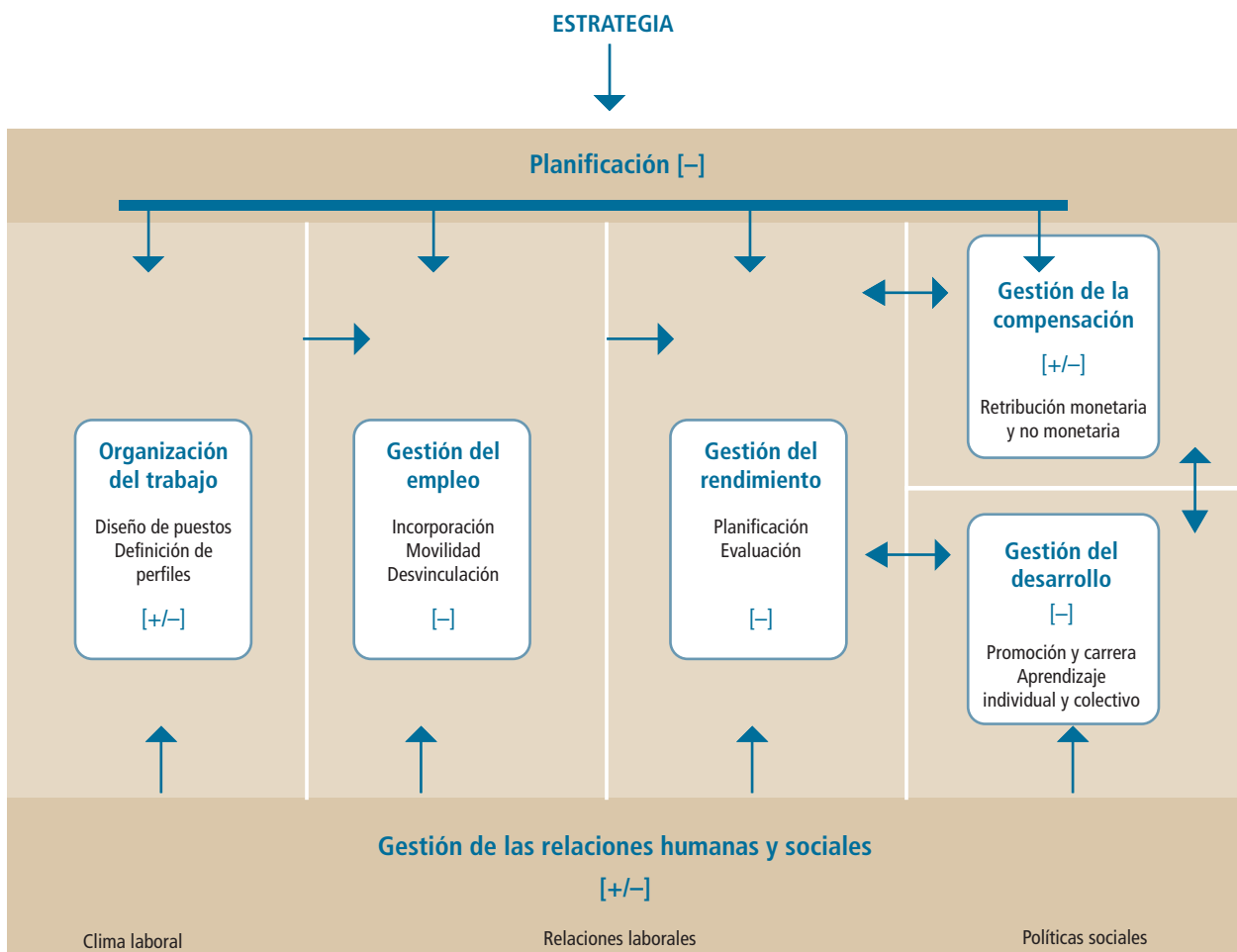
⁶ Se trata de la anterior Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, dictada por el gobierno saliente, y derogada por el gobierno de Chamorro por Decreto 8-90 apenas dos meses después de su publicación en la Gaceta.

tos relativos a la implementación y seguimiento de políticas y con los órganos establecidos en el marco legal del Servicio Civil y su reglamentación. Estos órganos que son: a) la Comisión de Apelación del Servicio Civil, cuyo rol fundamental es resolver en segunda instancia los recursos administrativos presentados contra resoluciones emitidas por las Instancias de Recursos Humanos de las Instituciones, y b) La Comisión Nacional del Servicio Civil, que es un órgano colegiado de carácter consultivo, integrado por delegados de los distintos Poderes del Estado, Asociaciones de Municipios, Regiones Autónomas y Organizaciones Sindicales del Sector Público y que se encuentra adscripta al MHCP. Las instancias

de Recursos Humanos de las distintas organizaciones del Sector Público, serán responsables de la aplicación y ejecución de políticas, normativas y procedimientos relativos a la implantación del Régimen del Servicio Civil. La ley establece que en cada institución de la Administración del Estado, funcionará una instancia administrativa responsable de la aplicación de las políticas, sistemas de clasificación de puestos y gestión de recursos humanos de la Institución en coordinación con la DIGEFUP. Estas funciones serán asumidas por las áreas de Recursos Humanos actualmente existentes y que son independientes del MHCP, desde el punto de vista orgánico y jerárquico.

Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



II. INDICADORES

A) Indicadores Cuantitativos

(En dólares)⁷

1. Tasa de designaciones políticas

Tasa de designaciones políticas	Nd	No disponible
---------------------------------	----	---------------

Peso fiscal del empleo público

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno

I. Nómina Salarial del gobierno central (millones)	232,48	2003 – Presupuesto General de la República Servicios Personales.
II. PBI (millones)	4.136,3	2003 – Banco Central de Nicaragua.
I / II Nómina Salarial del gobierno central / PBI	5.62%	

Incentivos del Servicio Civil

3. Compresión vertical de los salarios

I. Salario promedio del nivel más alto de la escala salarial principal	543,89	2003 – Cálculos propios en base a información de la DIGEFUP Distribución de la ocupación y los salarios del Gobierno Central- Corresponde a personal de Dirección.
II. Salario promedio del nivel más bajo de la escala salarial principal	134,24	2003 – Cálculos propios en base a información de la DIGEFUP Distribución de la ocupación y los salarios del Gobierno Central - Corresponde a personal de servicios Generales.
I / II Compresión vertical de los salarios	4.05	

Incentivos del Servicio Civil

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

I. PBI per cápita mensualizado	62,87	2003 – PBI / Población /12
II. Salario promedio del gobierno central	180	2003 – Dirección General de Función Pública-Ocupación y salario promedio bruto del Gobierno Central.
I / II Sueldo gubernamental promedio / PBI per cápita	2.86	

⁷Tipo de cambio promedio 2003: 15,1 cordobas por cada dólar estadounidense. Fuente: Banco Central de Nicaragua – Gerencia Internacional.

Incentivos del Servicio Civil**5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado**

I. Sueldo promedio del gobierno central	180	2003 – DIGEFUP – Ocupación y salario promedio bruto del Gobierno Central.
II. Sueldo promedio del sector privado	214,57	2003 – Banco Central de Nicaragua – Salario promedio de afiliados al INSS según actividad económica.
I / II Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado	0.83	

Dotación de Servicio Civil**6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total**

I. Número total de empleados públicos en el gobierno central	88.492	2003 – DIGEFUP – Distribución de la ocupación y los salarios del Gobierno Central.
II. Población total	5.482.340	2003 – Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -Proyecciones.
I / II Número total de empleados públicos en el gobierno central / Población total	1.61%	

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total del gobierno central (en millones)	562.8	2003 – Presupuesto General de la República.
II. Número total de empleados públicos del gobierno central	88.492	2003 – DIGEFUP - Distribución de la ocupación y los salarios del Gobierno Central.
I / II (en dólares)	6.360,29	

B) Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil

Tabla de índices

Índice	Valor Índices (escala 4 a 20)	Porcentaje de la escala	Subíndice	Valor subíndices (escala 2 a 10)	Porcentaje de la escala
(E) Eficiencia	5.67	28%			
(M) Mérito	3.08	15%			
(CE) Consistencia estructural	3.92	20%	(CES) Coherencia estratégica	1.43	14%
			(CD) Consistencia directiva	2.29	23%
			(CP) Consistencia procesos	2.25	23%
(CF) Capacidad funcional	3.05	15%	(COM) Competencia	1.81	18%
			(EI) Eficacia incentivadora	0.46	5%
			(FL) Flexibilidad	2.27	23%
(CI) Capacidad integradora	5.41	27%			

Eficiencia

Los puntajes más altos se ubican en los ítems relativos al manejo del gasto en personal, aspecto que ha tendido a ser decreciente y sobre el cual se han instrumentado políticas tendientes a su mayor eficiencia. Impactan con bajo desempeño los aspectos referidos al sistema de pensiones que no logra articularse en un modelo definido pese a las reformas iniciadas; la ausencia de una política sistemática de capacitación más allá de los esfuerzos puntuales que actualmente se están realizando, y las inequidades salariales. Estos aspectos podrán tender a revertirse a partir de la implementación del nuevo marco legal.

Mérito

Este es un índice con baja puntuación dada la prevalencia de criterios clientelistas a efectos de la incorporación al empleo público, la promoción en la carrera y la política de salarios. Cabe destacar que hasta el momento no ha existido marco legal para el Servicio Civil.

Consistencia Estructural

Coherencia estratégica. Refleja la limitada orientación estratégica en relación a la planificación de los recursos humanos y la ausencia de una política de gestión del rendimiento.

Consistencia directiva. Los valores más altos representan la autonomía que hasta el momento han tenido las áreas. El rol de los directivos es limitado en parte por el fuerte componente clientelístico del sistema de gestión de recursos humanos; la ausencia de un marco legal relativo al servicio civil y por la resistencia al cambio de la cultura burocrática. Los servicios centrales han agregado progresivamente valor a su tarea pese a la precariedad del marco normativo.

Consistencia de procesos. Entre los aspectos de mejor desempeño de este índice figuran los relativos a la organización del trabajo, dada la existencia de un sistema de clasificación de puestos orientado a la gestión y que incorpora competencias en sus perfiles. Como aspectos de desempeño más bajo se encuentra la ausencia de prácticas relativas a la evaluación del rendimiento y las deficiencias del subsistema de planificación y compensaciones.

Capacidad Funcional

Competencia. Como aspectos mejor valorados se perciben los esfuerzos relativos a los perfiles de puestos en los últimos años, así como en el conjunto del subsistema de organización del trabajo. Impactan en forma negativa la debilidad de la gestión del empleo y de los procesos de capacitación.

Eficacia incentivadora. Este es el subíndice con más bajo desempeño dado la inexistencia de procesos vinculados a la gestión del rendimiento, cuestión que podrá modificarse a partir de la implementación plena del nuevo marco legal.

Subíndice Flexibilidad. Destaca el diseño de puestos orientados por criterios de gestión y la posibilidad de rescindir el empleo por razones técnicas u organizativas. Impacta negativamente la ausencia de políticas de desarrollo y carrera, y la imposibilidad de despido por bajo desempeño ya que esto no se ha realizado hasta el momento.

Capacidad integradora

Se destaca el marco relativamente negociador que han adoptado en los últimos años las rela-

ciones con los sindicatos, aunque estos siguen siendo actores de peso significativo. Muestran desempeño bajo los ítems vinculados a rendimiento y comunicación.

III. CONCLUSIONES

Análisis de áreas causales

Existen dos cuestiones centrales que afectan el desempeño del empleo público en Nicaragua: la inexistencia de un marco normativo que establezca normas y criterios comunes a efectos de conformar un servicio civil y la alta politización del sistema. Estos aspectos han impactado en los subsistemas de planificación, empleo, rendimiento, desarrollo y compensaciones que presentan una fuerte debilidad. El subsistema de planificación no se ha desarrollado bajo parámetros de orientación estratégica y con esfuerzos significativos se está avanzando hacia la conformación de sistemas de información que den cuenta de la cantidad de empleados y otros aspectos relativos a los recursos humanos en la función pública. El subsistema de empleo no se ha conformado bajo el principio del mérito y la rotación —consecuencia de los cambios políticos— y el acceso discrecional forman parte de sus características centrales. La inexistencia de prácticas vinculadas al rendimiento y al desarrollo pasan a ser una consecuencia casi obligada de los aspectos anteriormente señalados, con la excepción de aquellos sectores que por tradición y por poseer estatutos propios han podido establecer algunas pautas de carrera que igualmente están asociadas a la antigüedad del servidor y no a la performance o a la profesionalidad. La relativa integridad de los otros subsistemas se ha debido centralmente a la capacidad de ciertos actores de ejercer su rol —léase sindicatos en relación a las relaciones laborales— o de ciertas agencias que con asistencia técnica de los organismos internacionales han podido abordar el diseño de algunos instrumentos centrales, tales como lo relativo a la descripción de puestos en

el subsistema de organización del trabajo, o el proyecto ya aprobado de Ley del Servicio Civil.

Factores del contexto interno y entorno

Bajo el contexto del proceso de democratización reciente en Nicaragua pueden señalarse factores que limitan el desarrollo de un sistema integrado de gestión de recursos humanos. Entre ellos: a) el bajo interés por parte de los actores políticos de impulsar el capítulo relativo a la implantación del Régimen de Servicio Civil como estrategia de la Modernización del Estado; b) la reducción de las capacidades técnicas y gerenciales de las instituciones a pesar de los esfuerzos de capacitación y transferencia tecnológica, debido a la falta de estabilidad de personal directivo y de Recursos Humanos de las Instituciones, sobre el criterio del mérito; c) la cultura administrativa en las instituciones, lo que limita la credibilidad de los servidores públicos en general sobre la concesión de un Proyecto como la Modernización del Servicio Civil que apunta hacia el logro de cambios de cultura y comportamientos que además no son congruentes con las vivencias y las experiencias diarias de la Administración del Estado y d) las limitaciones presupuestarias y la inexistencia de una política salarial coherente limitan la posibilidad real de ordenamiento de la situación actual; como punto de partida, para que aspectos importantes como un salario justo y el reconocimiento del mérito, las capacidades y desempeño exitoso, puedan servir de elementos motivacionales para elevar el rendimiento en la Administración del Estado.

Conclusiones principales del diagnóstico

Si bien la reciente aprobación de la LSC y su posterior reglamentación marcan un hito en la historia del país, actualmente el servicio civil nicaragüense presenta importantes brechas en prácticamente todos los ejes analizados. Las principales disfunciones están relacionadas con la vulneración del principio de mérito y con una excesiva flexibilidad de estructura, normas y

prácticas. La administración del sistema es excesivamente fragmentada, ha carecido de órgano rector, normas, procesos y prácticas comunes y la gestión de RH se ha realizado en base al impacto financiero del gasto en personal a nivel presupuestario. En función de los derechos de los empleados públicos, la extinción del empleo se da por causas organizativas, técnicas o económicas pero existen importantes segmentos como los de educación y salud donde la inamovilidad se ejerce. Salvo en las carreras que poseen sus propios estatutos, tales como las áreas de educación y el servicio exterior, no se detectan prácticas vinculadas al desarrollo y tanto las acciones en capacitación como la inversión en este aspecto no han generado políticas integradas que promuevan el aprendizaje y cambio organizacional.

Si bien se realizan ejercicios de planeamiento estratégico, no se han derivado estrategias organizativas para guiar la práctica organizacional. Esto impacta en el subsistema de planificación, que conjuntamente con empleo, rendimiento y desarrollo presentan los valores más bajos. La gestión de las compensaciones no se ha vinculado a la estrategia organizativa, los trabajadores tienen en general, la percepción de que no reciben de la organización compensaciones acordes con su contribución y existen fuertes inequidades salariales. En materia de clima organizacional, se presentan prácticas incipientes en comunicación interna y externa. En cuanto a la cultura organizativa, existe una importante resistencia al cambio principalmente en los niveles operativos y administrativos, alto nivel de politización de las decisiones sobre RH y los sindicatos tienen alto poder de presión.

Organización del trabajo es el subsistema que presenta mayor desarrollo dado los esfuerzos realizados en este campo en los últimos años relativos a la clasificación y valoración de puestos desde criterios de gestión. Cabe destacar que tanto la UCRESEP como la DIGEFUP han tenido un rol significativo en el avance de las reformas, cuyo hecho más significativo fue la realización del anteproyecto de Ley de Servicio Civil y su reglamento.

IV. RECOMENDACIONES

Las reformas emprendidas en Nicaragua requieren de un alto apoyo político a efectos de su implementación. Este liderazgo debe implementarse a efectos de instrumentar las normas y procesos aprobados, destinar recursos a las campañas de educación y comunicación social interna y a públicos estratégicos, convencer a los Ministros y otros políticos de la renuncia gradual y negociada al ejercicio de la discrecionalidad en materia de servicio civil y gestionar recursos financieros para continuar la implementación gradual de la reforma.

Asimismo, además de las acciones tendientes al funcionamiento a pleno de la nueva normativa del Servicio Civil se percibe la necesidad de emprender acciones vinculadas a:

- Realizar una campaña entre líderes y organizaciones sociales pro Democracia y vigencia del Estado de Derecho para educar sobre los efectos de un buen sistema de servicio civil,
- sobre el ejercicio de la democracia y la despolitización de áreas de decisión que no deben ser tomadas en función partidista.
- Estimular el avance en el área de planificación a través de la implementación de los procesos en marcha relativos a los sistemas de información.
 - Diseñar acciones tendientes a implementar un sistema de capacitación integrado a los distintos subsistemas de recursos humanos.
 - Fortalecer y profesionalizar las áreas de recursos humanos de los distintos organismos. En especial ver la posibilidad de desarrollar una Red de Gerentes de Recursos Humanos, informarlos sobre la reforma, sus objetivos, características y estrategias y capacitarlos en gestión de RH. Esta base de apoyo en todas las instituciones está parcialmente desarrollada pero es esencial para que el proyecto de reforma sea ampliamente conocido y difundido y se ganen aliados en este nivel, que influye en directores, gerentes y autoridades.

V. TABLA DE SÍNTESIS

Categorías	Factores	Comentarios del Evaluador
Antecedentes		Desde 1994 se encuentra en marcha el Programa de Reforma del Sector Público, el cual ha contado con asistencia de diversos organismos internacionales.
Análisis del contexto institucional	Análisis del marco legal	Hasta el momento ha regido como marco legal el Código de Trabajo. A fines de 2003 fue aprobada la nueva LSC 476 y en agosto de 2004 su reglamento.
Análisis funcional del servicio civil	Análisis organizativo de la función Recursos Humanos	Alto grado de autonomía de decisión a nivel institucional. A partir de nueva ley, cambio de rol de DIGEFUP, pasando de instancia controladora a instancia normativa, y se crean nuevas instancias (Comisión Nacional SC, Comisión Apelación)
	Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado	Tendencia a reducir la dotación, nómina salarial con tendencia decreciente. Salarios del sector público con importante mejoría en 2002.
Análisis subsistemas	Planificación	No existen prácticas relativas a la planificación, pero hay un incipiente desarrollo de actualizaciones informáticas a efectos de la mejora de la información (SISEC). La reciente LSC establece la planificación de RH a través del proceso presupuestario. Procesos de retiro voluntario en los '90 redujeron la planta del gobierno central en 12%.
	Organización del Trabajo	La LSC establece un sistema de clasificación de cargos que está en proceso de implementación, y observa la incorporación de competencias en su diseño. La mayoría de las instituciones cuentan con manuales de puestos basados en la metodología Hay.
	Gestión del Empleo	No se han desarrollado prácticas tendientes a la preservación del principio del mérito y es alta la politización de las decisiones de ingreso y desvinculación. La LSC establece pautas relativas a modificar esta situación pero es de reciente aprobación. También establece procesos de inducción y mecanismos de movilidad y desvinculación por razones organizativas, pero no por desempeño ineficiente.
	Gestión del Rendimiento	No se ha desarrollado el subsistema. La reciente LSC lo establece a partir de 2004, pero no se ha implementado todavía.
	Gestión de la Compensación	Existe ley de salarios pero el sistema está desactualizado. La estructura salarial y las políticas de retribución no están vinculadas a la estrategia organizativa. El salario del sector público es menor al del sector privado para mandos medios y cargos técnicos, pero en los cargos de mayor jerarquía es mayor al privado. Inequidad interna. Reforma del sistema de pensiones desde hace siete años, que no logra concretarse.
	Gestión del Desarrollo	No se aplica la carrera administrativa. Actividades de capacitación casi inexistentes, salvo en el Proyecto de Reforma del Servicio Civil, que ha diseñado programas para las áreas de recursos humanos.
	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	Existen procesos de negociación y concertación entre las partes, enmarcados en el Código de Trabajo. Algunas áreas cuentan con convenios colectivos. Los sindicatos (UNE es el mayoritario) mantienen una fuerte presencia, en especial los vinculados a las áreas de salud y educación. Los conflictos han decrecido en los últimos años. La política de beneficios sociales no presenta características homogéneas dependiendo del organismo o de las acciones de los sindicatos involucrados. No existen prácticas para gestionar clima laboral y comunicación.
Índices del sistema de servicio civil		El promedio de los índices se encuentra entre el 28% y el 15%. Capacidad Funcional y Mérito muestran los índices más bajos con un porcentaje del 15% mientras que los más altos son los de eficiencia 28% y capacidad integradora con un 27%.

ANEXOS

ANEXO 1. Valoración de los puntos críticos

(Ver anexo final)

ANEXO II. Ficha técnica del informe

- **Fecha de finalización del informe**

Fecha del diagnóstico: Agosto 2003

Fecha de la revisión: Octubre 2004

- **Consultores**

Mercedes Iacoviello - Laura Zuvanic
Asistentes: Mariana Calandra – Yanina Az-
zolina – María Jesús Zuvanic

- **Fuentes de obtención de la información**

Documentos

DIGEFUP (2004) “Informe Nacional de Nicaragua” Presidencia de la República de Nicaragua. Documento presentado durante la “XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público”, realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Fajardo, Raúl (2001) “Las organizaciones sindicales centroamericanas como actores del sistema de relaciones laborales. El Caso Nicaragua”. www.oit.or.cr/mdtsanjo/actrav/pdf/Nicaragua.pdf

López, Martha Elizabeth (2003) “Avances de la reforma del Servicio Civil de Nicaragua” Presentado en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá 28–31 de Octubre.

Normativa

Decreto N° 87-04. Reglamento de la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa. 26 de octubre de 2004.

Ley N° 70. Servicio Civil y de la Carrera Administrativa. 16 de marzo de 1990. Derogada por Decreto 8–90, 16 de mayo de 1990.

Ley N° 185. Código del Trabajo. 5 de Septiembre de 1996.

Ley N° 290. Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo. 27 de Marzo de 1998.

Ley N° 476. Del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa. 19 de noviembre de 2003.

Entrevistas

Lic. Octavio López. Coordinador Interino. Dirección Financiera y Administrativa. Proyecto de Reforma y Modernización del Sector Público.

Granja, Julio Cesar. Secretario General del Ministerio de Trabajo.

Sitios web consultados

Boletín Oficial	www.presidencia.gob.ni/Presidencia
Reforma del Estado	http://www.ucresep.gob.ni/creditos.shtml

Abreviaturas

APN	Administración Pública Nacional
DIGEFUP	Dirección General de la Función Pública
MHPC	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MINSA	Ministerio de Salud
PCO	Plan de Conversión Ocupacional
PE	Poder Ejecutivo
PIB	Producto Bruto Interno
PML	Plan de Movilidad Laboral
RECTE	Sistema de Registro de Cargos y Trabajadores del Estado
SIGFA	Sistema de Administración Presupuestario
SISEC	Sistema de Información del Servicio Civil
UCRESEP	Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público
UNE	Unión Nacional de Empleados

Síntesis del diagnóstico

Caso Panamá¹

I. RESUMEN EJECUTIVO

Principales Conclusiones

En la década del '90 se hicieron importantes avances en el desarrollo de normativa y herramientas metodológicas para aplicar a distintos aspectos de la gestión de recursos humanos, aunque el predominio del modelo clientelístico demora su implantación, situación que se refleja más acabadamente en la carrera administrativa.

Los subsistemas más débiles son los de planificación, gestión del empleo, gestión del rendimiento y de las remuneraciones. Los subsistemas de gestión de las relaciones humanas y sociales y gestión del desarrollo resultaron mejor valorados debido al bajo grado de conflictividad laboral y al sostenimiento de un fondo educativo que se aplica, entre otros destinos, a la formación laboral de los empleados públicos. Se registran algunos avances en el subsistema de organización del trabajo, por el importante desarrollo de la descripción de puestos, pero éstos no se utilizan y no son compatibles con las estructuras orgánicas.

Los índices representan en promedio alrededor de un 14% de la escala prevista, ubicándose entre un mínimo de 2% para el índice de mérito y un máximo de 18% para el índice de capacidad integradora. El bajísimo valor del índice de mérito se corresponde con el predominio de la

variable política para ingresar, ascender o conseguir mejores remuneraciones. Los índices de eficiencia, capacidad funcional y consistencia estructural, todos por debajo del 14% de la escala prevista, reflejan el débil desarrollo del sistema de servicio civil en Panamá. Algo por encima se encuentra el índice de capacidad integradora (18%) como consecuencia de la mejora en las relaciones laborales, que han permitido superar el alto grado de conflictividad alcanzado en las manifestaciones masivas de 1990 y 1999.

Contexto Institucional

En septiembre de 2004 asumió Martín Torrijos como nuevo presidente panameño, en representación del Partido Revolucionario Democrático (PRD)², después de 5 años de gobierno de la

¹ Autores: Mercedes Iacoviello, Mónica Iturburu e Ivania de la Cruz Orozco

² Mireya Moscoso es la viuda de Arnulfo Arias, fundador del Partido Arnulfista y tres veces presidente del país (1940–1941; 1948–1951; 1968). Durante su último gobierno, Arias fue derrocado por el General Omar Torrijos, padre del actual presidente. El General Torrijos gobernó de 1968 a 1978, aunque siguió dominando la política panameña como Jefe de la Guardia Nacional y Presidente del PRD. Fallecido en un misterioso accidente de aviación en 1981, su política nacionalista fue continuada por el general Manuel Antonio

coalición de partidos Unión por Panamá, encabezada por Mireya Moscoso (1999–2004). En el Poder Legislativo también se impuso el PRD, que ostenta la primera minoría con el 38%, seguido por el 19% del Partido Arnulfista.

Antecedentes

En relación con la gestión de recursos humanos (RH) del sector público, pueden identificarse dos importantes procesos de reforma, uno desarrollado entre 1990 y 1994, y el otro entre 1994 y 1999. El primero de ellos, denominado Plan

Noriega quién ocupó de hecho la cúpula del poder cívico-militar: en 1984 propició el acceso a la presidencia del país de A. Barletta, en 1987 lo presionó para dimitir y destituyó al Jefe de Estado Mayor Díaz Herrera, quien lo había acusado de complicidad con la CIA en la muerte de Torrijos. A partir de entonces, Noriega tuvo que hacer frente a una fuerte oposición popular y a las presiones de EE UU por sus relaciones con el narcotráfico. Tras la anulación de las elecciones de mayo de 1989, ganadas por la oposición, fue nombrado Jefe de Gobierno, pero en diciembre del mismo año el ejército estadounidense invadió Panamá y lo capturó para juzgarlo por tráfico de drogas. Trasladado a EE UU, en 1992 un tribunal de Florida lo condenó a cuarenta años de reclusión por ocho cargos de tráfico de drogas y lavado de dinero. Luego del derrocamiento de Noriega, Panamá fue gobernada por el arnulfista Guillermo Endara Galimany (1989–1994), ganador de las elecciones anuladas. En los comicios de 1994 triunfó el candidato Guillermo Pérez Balladares (1994–1999) del PRD.

³ La Oficina de Defensoría del Pueblo tiene como misión investigar actos u omisiones de autoridades públicas que violen la Constitución, en tanto la Dirección General de Carrera Administrativa (DCA) es la encargada de implementar la Ley de Carrera Administrativa.

⁴ La Federación Nacional de Empleados Públicos (FENASEP) representa a once asociaciones de trabajadores del gobierno central. En la actualidad, uno de sus ex dirigentes es miembro de la Asamblea Legislativa y es quién está impulsando, en este ámbito, los cambios a la LCA.

de Modernización del Estado, tuvo por objeto restablecer las instituciones y reformar la gestión pública; durante este período fue aprobada la Ley de Carrera Administrativa (LCA). En el segundo, desarrollado entre 1994 y 1999, los esfuerzos se enfocaron en el fortalecimiento institucional y normativo de las dependencias públicas: se crearon la Oficina de Defensoría del Pueblo, la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA)³ y la Comisión de Modernización, entre otras. Esta última tuvo a su cargo la elaboración de un diagnóstico sobre la administración pública que concluyó que había un “alto grado de burocracia en actividades administrativas y de servicio (...) escasez o inexistencia de procedimientos administrativos (...) ausencia o deficiencia de planificación, organización y coordinación intra e interinstitucional y escasa capacitación administrativa y técnica de los funcionarios en todos los niveles jerárquicos de las entidades” (Armijo, 2004). No obstante los esfuerzos realizados durante casi una década, han resultado insignificantes los avances en la implementación de la carrera administrativa, en particular por la falta de voluntad política del gobierno de Moscoso, lo que se sustenta en los escasos incentivos a renunciar a los beneficios del clientelismo político. Durante esa etapa ingresaron a la DIGECA funcionarios simpatizantes del nuevo gobierno que no promovieron la puesta en marcha de la carrera administrativa, así como otros que cobraron su sueldo sin presentarse a trabajar; incluso hubo intentos por disolver la Dirección.

En el reciente cambio de gobierno, una vez más se repitió un fenómeno clásico en la administración pública panameña: el despido de varios miles de trabajadores y su reemplazo por simpatizantes o conocidos de los altos mandos. A pesar de ello, se percibe que el nuevo gobierno tiene previsto rescatar los avances normativos de los '90 e implementar la carrera administrativa. Para ello será necesaria la coordinación de varias dependencias públicas y la intervención de la Federación Nacional de Empleados Públicos (FENASEP)⁴. Entre los objetivos más importan-

tes se encuentran las reformas a la LCA⁵, la elaboración y aprobación de una ley de salarios y la puesta en funciones de la Junta Técnica y de la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa⁶.

El gobierno central concentra aproximadamente el 60% del total de empleados públicos y está compuesto por la Asamblea Legislativa, la Contraloría General, la Presidencia de la República, la Fuerza Pública, el Órgano Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Electoral y trece ministerios; la Fuerza Pública y los Ministerios de Educación y Salud son los que cuentan con mayor número de empleados públicos. Si bien la mayoría del personal reviste en planta permanente, existe aproximadamente un 20% de

trabajadores eventuales y transitorios; a pesar de que estas dos últimas figuras están previstas para trabajos muy específicos y por tiempo limitado, se han utilizado para todo tipo de trabajos en los distintos niveles del gobierno. Según el testimonio de miembros de la FENASEP, existen empleados públicos con 20 años de antigüedad, encasillados en una relación de empleo eventual o transitoria, lo que limita su derecho a las prestaciones que reciben los empleados permanentes y el acceso a una pensión.

Además de la carrera administrativa⁷, el servicio público panameño cuenta con las carreras judicial, docente, diplomática y consular, sanitaria y militar. Cada una de ellas se rige por una norma propia. En el caso de la carrera adminis-

⁵ En una revisión de este diagnóstico realizada en junio 2005 se constató que desde febrero de ese año se discute en la Comisión de Trabajo y Bienestar Social de la Asamblea Legislativa el proyecto de modificación a la Ley 9 de 20 de Junio de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa. Las modificaciones que se proponen con este proyecto son: a) independizar a la Dirección de Carrera Administrativa del Órgano Ejecutivo, constituyéndola en una entidad autónoma; b) ampliar a 7 años el periodo del Director General; c) proveer de garantías de funcionamiento efectivo de la Junta Técnica, al permitir que inicie funciones aun sin que se nombre por decreto del Poder Ejecutivo a sus integrantes; d) facilitar la participación efectiva de los representantes de los servidores públicos en las estructuras colegiadas, al exonerarlos del requisito de título universitario; e) prohibir al Estado sancionar a los trabajadores durante la vigencia de sus vacaciones o periodo de incapacidad; f) incluir el mutuo acuerdo como causa de terminación de la relación de trabajo con el Estado; g) otorgar garantías procesales para el cumplimiento de las órdenes de reintegro, incluyendo la responsabilidad civil de la autoridad que desobedezca dichos reintegros; h) pago de indemnización por destitución sin causa justificada; i) pago de prima de antigüedad de igual forma que en el sector privado; j) establecer el fuero sindical para los dirigentes gremiales del sector público; k) asimilar a los gremios del sector público al concepto de sindicatos, con el consecuen-

te derecho de negociación de convenios colectivos; l) empezar a trabajar en una propuesta de normativa de evaluación de desempeño con sus instrumentos de validación y criterios de evaluación por niveles de puestos. (Fuente: www.presidencia.gob.pa/digeca).

⁶ La Junta Técnica es el órgano legislativo que tiene a su cargo asesorar al Ejecutivo en materia de RH y aprobar reglamentos internos de algunas dependencias. La Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa es el órgano judicial cuya misión es dar seguimiento y resolver conflictos individuales y colectivos relacionados con la LCA y sus reglamentos.

⁷ No forman parte de las carreras públicas “Los empleados públicos cuyo nombramiento regula la Constitución, los Directores y Subdirectores Generales de entidades autónomas y semiautónomas, los empleados públicos nombrados por tiempo determinado o por períodos fijos establecidos por la Ley o los que sirvan cargos ad honorem; el personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los empleados públicos que no forman parte de ninguna carrera; los empleados públicos con mando y jurisdicción que no estén dentro de una carrera; los profesionales, técnicos o trabajadores manuales que se requieran para servicios temporales, interinos o transitorios en los Ministerios o en las instituciones autónomas y semiautónomas; los empleados públicos cuyos cargos estén regulados por el Código de Trabajo y los Jefes de Misiones Diplomáticas que la Ley determine” (LCA, 1994).

trativa, la ley se aprobó en 1994 y su reglamento en 1997; entre 1997 y 1999 se elaboraron procedimientos para ingreso, ausencias, períodos de prueba, reingresos, reintegros, retiro, movilidad y capacitación. También la DIGECA inició el proceso de acreditación de empleados que se encontraban en funciones al entrar en vigor la LCA, lo que se conoce como procedimiento especial de ingreso y consiste en la incorporación al Sistema de Carrera Administrativa de los trabajadores que cumplen con los requisitos mínimos del puesto en lo relativo a la preparación académica y a la experiencia. A pesar de este importante acervo normativo, la ley se cumple de manera muy limitada y se han dejado sin efecto algunos de los escasos avances en la implementación de la LCA. Al respecto vale citar el dictado de la Resolución N° 122 del 27 de octubre de 1999, mediante la cual se autorizó al titular de la DIGECA a revisar y reestructurar las acreditaciones realizadas hasta el 31 de agosto de 1999 de los empleados públicos en funciones, y a descreditar a aquellos con los que no se hubiera respetado la ley; esto implicó la descreditar de 2.826 empleados públicos, de los cuales 2.597 pertenecían al gobierno central. En junio de 2001 se emitió una nueva resolución que dio por terminado el proceso de revisión y descreditar (Guerra, 2003); la DIGECA planea reiniciar la acreditación en enero de 2005⁸. También en junio de 2001 se hizo la convocatoria para el nombramiento de todos los miembros de la Junta Técnica y de la Junta de Apelación y Conciliación, y se dispuso la elaboración y aprobación del reglamento de evaluación de desempeño y la puesta en marcha del procedimiento ordinario de ingreso; las juntas se constituyeron el 10 de diciembre de 2004.

El Diputado Leandro Ávila, ex Secretario General de la FENASEP, está impulsando una reforma a la ley de Carrera Administrativa, con el propósito de responsabilizar patrimonialmente a los mandos superiores por despidos injustificados (lo que implica la asunción en forma personal del costo que ello implica), otorgar una indemnización a los empleados despedidos por reducción

de estructuras, garantizar la estabilidad laboral a los empleados públicos independientemente de los cambios políticos e impulsar una ley de salarios. Los miembros de la FENASEP estiman en un 50% la probabilidad de que esta reforma se apruebe.

Análisis de los Subsistemas Planificación de Recursos Humanos

Existencia e integridad del sistema (1)

La actual administración ha fijado un plazo de 100 días para hacer el primer balance de gestión del nuevo gobierno, el que estará a cargo de la Secretaría de Gestión de Metas (SGM), dependiente de la Presidencia. Según declaraciones de sus funcionarios, se hará un diagnóstico de la situación de cada ministerio, a fin de proponer mejoras en su funcionamiento y la eliminación de las oficinas que no están aportando a la eficiencia de las dependencias (Diario La Prensa, 14/09/2004).

El escaso tiempo transcurrido desde la asunción de las nuevas autoridades nacionales impide conocer los planes generales del gobierno y, en particular, los proyectos respecto del servicio civil. Las oficinas públicas se hallan en una etapa de revisión y ajuste, tanto de funciones como de recursos humanos, lo que es previo a la planificación de la profesionalización de los empleados públicos. Sin embargo, esto implicará revertir la tendencia del pasado reciente debido a que “la planificación institucional y evaluación de metas no han sido sistemáticas y tampoco ha habido coordinación entre planes estratégicos y prioridades institucionales” (Armijo, 2004).

La coordinación de las dependencias e interrelación entre instituciones está a cargo del Mi-

⁸ En una revisión de este diagnóstico realizada en junio 2005 se constató que se habían retomado las actividades para cumplir con la evaluación de los antecedentes laborales de los servidores públicos que quedaron pendientes en el Ministerio de Salud y el Ministerio de la Presidencia. (Fuente: www.presidencia.gob.pa/digeca).

nisterio de la Presidencia, el cual será responsable de la aplicación de la agenda o plan de desarrollo gubernamental. A los efectos de una adecuada planificación de los RH, debería mejorarse la comunicación e interrelación entre la DIGECA, la Dirección de Desarrollo Institucional⁹ (DDI) y las oficinas ministeriales, dependencias que actualmente no están suficientemente coordinadas (Armijo, 2004).

Coherencia estratégica (2-3)

Cada ministerio elabora, con el apoyo de la Dirección Nacional de Presupuesto (DNP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), un anteproyecto de gastos en el que se incluyen el monto de salarios y la creación de nuevas plazas; aunque la LCA señala que el contacto de los ministerios debería ser la DIGECA, aún no se ha logrado concretar la transferencia de esa función. El anteproyecto se envía al MEF, el cual compara la información de plazas y salarios con la de la Contraloría¹⁰. Posteriormente, los anteproyectos se incluyen en el proyecto de presupuesto que el Ejecutivo somete a la aprobación de la Asamblea Legislativa. La planificación de los RH no está vinculada a las prioridades de los ministerios. Con cada cambio de ministro u otro alto funcionario se despide a muchos empleados para nombrar a nueva gente de confianza, lo que afecta negativamente el funcionamiento de las dependencias.

Información de base (4)

Con cada cambio de gobierno se modifican los formatos con que cada oficina de RH registra sus planteles. Los jefes de RH, en su puesto desde el reciente cambio de gobierno, cuentan con una base de datos de los empleados públicos en la que consta el nombre, cargo, región donde trabaja y tipo de contratación. Hay carencia de equipos de cómputos y de sistemas de información compartidos entre distintas oficinas de un ministerio y entre ministerios. La información que tiene la DIGECA difiere de la que tienen la Contraloría y la DNP. Actualmente se está planeando homogeneizar los datos sobre número

de empleados públicos, monto salarial y códigos con los que se identifica a cada puesto de la administración pública. Una de las prioridades actuales de las oficinas de RH es verificar que los empleados desempeñen las funciones que se indican en sus puestos.

Eficacia (5-9)

La limitada participación de las oficinas ministeriales de RH, la constante rotación de empleados públicos por cambio de titulares y la falta de una ley de salarios impiden la optimización de los efectivos y la adecuada distribución de recursos. Según Armijo (2004), Panamá tiene la más alta tasa de concentración de funciones ejecutoras a nivel central y hay demasiada fuerza de trabajo en función de los resultados obtenidos. Se observa un déficit de personal técnico y calificado, así como excesivo personal de apoyo. El paulatino aumento del número de empleados del gobierno y del monto salarial¹¹ puso al gobierno ante la necesidad de reducir el número de plazas y el gasto en personal; por ello, en el proyecto de presupuesto de 2005, la DNP incluyó disposiciones que obligan a los ministerios a eliminar los puestos que quedaron vacantes en el año 2004 y a reducir en 30% el salario en los nuevos nom-

⁹ La Dirección de Desarrollo Institucional (DDI) del MEF tiene entre sus funciones el planeamiento e implementación de mejoras en la conformación de las estructuras orgánicas, elaborar y mantener actualizado el Manual General de Clases Ocupacionales del sector público y formular la política de capacitación de los empleados públicos.

¹⁰ La Contraloría General es la encargada de fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos públicos, así como de llevar la contabilidad de las dependencias públicas y tener al día los datos sobre número de trabajadores del gobierno y sus salarios.

¹¹ En el diagnóstico efectuado en 2002, Armijo sostiene que en los tres años anteriores el número de empleados del gobierno central había crecido el 7%, en tanto el monto salarial había aumentado 4.9% entre los años 2000 y 2001, y 3.5% entre 2001 y 2002 (Armijo, 2004).

bramientos de 2005. Al gasto en salarios se suma el monto que el gobierno debe pagar por salarios caídos y honorarios profesionales a los empleados que sufrieron despidos injustificados y a sus abogados defensores; se estima en 50 millones de dólares lo adeudado por este concepto. Adicionalmente, es costumbre mantener en la dependencia al ocupante anterior de un puesto, lo que implica el pago de dos salarios. En términos de eficiencia, esta rotación es contraproducente; la FENASEP estima que a los empleados públicos les toma aproximadamente dos años conocer las funciones a su cargo, lo que implica que los empleados tienen sólo tres años de trabajo productivo antes de ser destituidos o reubicados en otros puestos, considerando que los períodos de gobierno son de cinco años.

Se calcula que el 60% del personal del gobierno central pertenece a carreras distintas a la administrativa, las cuales tienen sistemas propios de capacitación y desarrollo, lo que permite suponer una mayor calificación. Con respecto al personal de la carrera administrativa, aproximadamente el 18% del personal ha sido acreditado como empleado público de carrera, lo que significa que el 82% restante aún no ha tenido la posibilidad de demostrar si tiene las condiciones para seguir en su puesto.

Administración (10–11)

Los directivos generalmente restringen su interés a la cantidad de plazas disponibles y participan muy poco en el planeamiento de los RH y su seguimiento. Adicionalmente, el personal de RH de los ministerios se enfrenta a reajustes repentinos en el presupuesto salarial y el número de plazas.

Organización del Trabajo

Existencia e integridad del sistema (12)

Entre 1997 y 1999 se actualizaron las estructuras organizativas y los manuales institucionales, y se ordenaron los expedientes de personal. El único manual pendiente de elaboración es el del Ministerio de Juventud y Familia. Los manuales

fueron realizados con asesoría de la consultora TOP, pero el personal de RH de los ministerios no participó en su elaboración. La descripción de puestos no coincide con la estructura real de los ministerios y en algunos de ellos, por iniciativa propia, se hicieron revisiones para corregir los manuales. La DIGECA está actualmente promoviendo el rescate de los manuales institucionales y la revisión de su coherencia con la estructura de cada dependencia; según el titular de esta dirección, se comenzaron los trabajos para hacer la conversión de la descripción de puestos que utiliza el MEF y los otros ministerios a la elaborada por TOP.

Durante la administración de Mireya Moscoso, la DDI elaboró un manual de organización y una guía de estratificación del sector público, una guía técnica para determinar niveles jerárquicos del Ejecutivo y lineamientos para la reorganización administrativa en el sector público. Por su parte, la DIGECA publicó manuales de puestos y clases ocupacionales. Todos estos documentos fueron entregados a los ministerios y constituyen referencias obligadas para el personal de RH.

Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos (13–17)

Se supone que la descripción de puestos, si bien no está actualizada y careció de la participación de los trabajadores, responde a criterios técnicos dado que fue elaborada con asesoramiento de una consultora especializada. La descripción de los puestos es muy superficial para los niveles operativos o de apoyo, y más detallada para puestos de trabajo calificado. No existen leyes ni reglamentos ministeriales que complementen o limiten dicha descripción. Cada ministerio redistribuye las tareas de las plazas eliminadas, aunque esto no se refleja en la descripción de puestos. Ante la solicitud de algún ministerio de un puesto no comprendido en los compendios de clases ocupacionales, la DIGECA define el nuevo puesto pero éste se creará únicamente si el MEF asigna recursos para cubrir el salario correspondiente.

Calidad de la definición de perfiles (18–21) y administración (22–23)

La información de puestos incluye descripción y resumen del trabajo, naturaleza de las tareas, requisitos mínimos del ocupante, experiencia laboral necesaria, educación formal requerida, educación no formal necesaria, conocimientos indispensables, condiciones personales, destrezas, habilidades y edad sugerida para el ocupante, entre otros requisitos. Aunque desde 1999 se ha capacitado a los responsables de RH en el uso de los manuales, su discontinuidad por cambios en la conducción ministerial ha desvanecido los aportes de esa capacitación. Actualmente, la DIGECA está estableciendo contacto con los nuevos titulares de RH para hacer una revisión de los manuales de puestos y cerciorarse de que la descripción corresponda a las funciones que realizan los trabajadores. El MEF y las oficinas de RH llevan registro de la cantidad de plazas que se congelan a lo largo del año y que eventualmente se eliminan de los manuales.

Gestión del Empleo

Igualdad y mérito en el acceso (24–27)

La LCA establece que las vacantes deben cubrirse con personas que hayan trabajado en el sector público o que tengan interés en hacerlo, y sólo si no se cubre por estos medios, debe realizarse una convocatoria pública. Para dar cumplimiento a ello la DIGECA debe elaborar dos listas, una de reingreso, conteniendo información sobre las personas que hayan trabajado en el sector público pero que dejaron sus puestos por motivos distintos a los disciplinarios y de bajo rendimiento, y otra lista de elegibles que compilará datos sobre las personas interesadas en ingresar a la carrera administrativa.

En la práctica, la elaboración de estas listas sigue pendiente y el ingreso al gobierno central está determinado por cuestiones políticas. Hay ministerios en los que se concursan algunos puestos, pero es una práctica excepcional. Lo habitual es que cuando un directivo ha identificado al candidato para un puesto, lo contrata sin

antes constatar la existencia de personal en niveles inferiores con las competencias adecuadas para dicho puesto. Durante el gobierno anterior se hicieron algunos concursos, por ejemplo en dependencias del MEF, pero varios de los empleados seleccionados fueron despedidos por el nuevo gobierno. Dado que únicamente se ha acreditado al 18% de los empleados públicos del gobierno central, el resto de los puestos aún es considerado como de libre designación.

Respecto a la igualdad de género, algunos encuestados perciben una tendencia a una mayor ocupación de mujeres en el gobierno¹².

Calidad del reclutamiento (28)

El factor político y el conocimiento personal de un funcionario de jerarquía se constituyen en la condición más importante para acceder a un puesto. Aunque es posible que se conforme una terna de candidatos, éstos accederán a la información de la existencia de una vacante en virtud de sus contactos políticos. Si bien es probable que el candidato seleccionado cuente con una óptima correlación entre competencias y necesidades del puesto, también influirá si ostenta buenas relaciones sociales y personales con el jefe directo o con alguno de sus superiores.

Calidad de la selección (29–32)

La LCA (Art. 56) establece dos formas de ingreso a la carrera administrativa. El procedimiento ordinario consiste en un proceso de selección para evaluar a los candidatos a ocupar el puesto y elegir al más adecuado para el mismo, en tanto el especial está establecido para la incorporación a la carrera administrativa de los empleados públicos en funciones al momento de entrar en vigor el reglamento de la ley. La LCA establece que la selección se hará con base en la competencia profesional, el mérito y la moral pública de los aspirantes, aspectos que se comprobarán

¹² Cabe señalar que esta apreciación surgió en algunas entrevistas pero no se cuenta con informes oficiales que brinden evidencia al respecto.

mediante instrumentos válidos de medición, previamente preparados, aprobados y aplicados por la DIGECA.

Existe un procedimiento escrito en el que se describen los pasos necesarios para formalizar el nombramiento de cualquier funcionario público, el fundamento legal y los formularios a completar, así como las responsabilidades de los órganos involucrados (DIGECA y oficinas ministeriales de RH). También se establece que los puestos de carrera administrativa deben cubrirse a través de concurso o ascenso.

A pesar de todo este avance normativo, la selección no se rige por criterios de profesionalidad o experiencia técnica, no hay comités de selección y generalmente los altos mandos pueden designar con total discrecionalidad.

Calidad de la recepción (33–34)

Se ha formalizado un procedimiento a aplicar para el período de prueba, el que no será inferior a un mes ni mayor a un año y concluirá con una evaluación de desempeño con base en reglamentos técnicos. Se han regulado los pasos a seguir para ejecutar el procedimiento, el fundamento legal del mismo, los formularios a completar y las responsabilidades de los órganos involucrados: la DGCA, que certifica al servidor público que complete el período exitosamente, las oficinas ministeriales de RH y los jefes directos del personal a prueba.

Sin embargo, este procedimiento aún no se ha aplicado: no se realizan evaluaciones de ingreso y, salvo excepciones, no se confirma que el nuevo empleado sea el adecuado para el puesto antes de finalizar el período de prueba.

Los jefes directos son los encargados de hacer la inducción al puesto a los nuevos empleados aunque no hay evidencia de que esto se constituya en una práctica sistemática.

Movilidad (35)

Se ha definido y formalizado un procedimiento para la movilidad laboral de los empleados (vertical, horizontal, en la misma institución o en una distinta, de carácter temporal o permanente) que

incluye los pasos a ejecutar, el fundamento legal de cada uno de ellos y los formularios a completar, y que permitiría mantener actualizada la información sobre la ubicación de cada trabajador. Los tipos de movimientos que se contemplan son ascenso, comisión de servicios, conversión, destaque, encargo, interinidad, permuta, préstamo, reasignación, rotación, transferencia y traslado. A los empleados que pertenecen a la carrera administrativa les están vedadas las figuras de reasignación, conversión o encargo¹³.

En la práctica, este procedimiento no se aplica, ni siquiera en los casos de personal ya acreditado. La movilidad generalmente deriva de la necesidad de un nuevo funcionario de remover al personal bajo su dependencia para designar a otras personas de confianza; en estos casos se ubica a los antiguos empleados en otros puestos, cuando es posible. Los movimientos se hacen sin el consentimiento de los empleados y sin tomar en cuenta el impacto de los cambios en el funcionamiento de la dependencia. Son excepcionales los cambios de puesto por solicitud del trabajador.

Ausentismo (36)

Existe un procedimiento que establece pasos, fundamentos legales, formularios a completar y responsabilidades para la administración y control de las ausencias justificadas (permisos, licencias, tiempo compensatorio reconocido, se-

¹³ La “reubicación” es la movilidad de un trabajador que no es de carrera administrativa en otro puesto que tampoco es de carrera. La “conversión” es la movilidad de un empleado que no es de carrera administrativa, en la misma institución o en otra, para desempeñar permanentemente un puesto de carrera administrativa vacante, el cual fue ganado por concurso de ingreso. El “encargo” es la movilidad de un empleado que no es de carrera administrativa, dentro de su institución, para desempeñar otro puesto que tampoco es de carrera administrativa, de manera temporal, en reemplazo del titular del puesto durante el tiempo que dure su ausencia, o para ocupar otro puesto vacante. Fuente: Procedimiento de Movilidad contenido en DCA, 2000.

paración del cargo y vacaciones). No obstante, este procedimiento aún no se utiliza.

Los empleados públicos tienen derecho a ausentarse por motivos personales (enfermedad, consultas médicas, asuntos familiares) hasta un máximo de 18 días. Las oficinas de RH son las responsables de registrar esas inasistencias, que se informan en los legajos personales y son notificadas al jefe directo. Las faltas injustificadas pueden derivar en una sanción formal o económica; éstas últimas se hacen efectivas mediante la aplicación de multas que deben ser autorizadas por la dirección de RH del ministerio. Cuando las faltas son excesivas, el trabajador puede ser destituido. Sin embargo, no siempre se siguen los procedimientos necesarios para poder sancionar a un trabajador que se ausenta sin causa. Últimamente se han adoptado medidas para la justificación mediante comprobantes auténticos, pero aún se condonan ausencias que no deberían permitirse, en especial en las oficinas regionales de los ministerios. La falta de controles ha hecho posible llegar al extremo de la existencia de trabajadores que cobran su salario sin contraprestación de servicios, pero no se ha podido estimar su número.

Disciplina (37)

En la LCA se prevén procedimientos para sancionar la indisciplina de los empleados públicos; se definen faltas leves y graves, y la sanción consiste en amonestaciones verbales, amonestaciones escritas, suspensiones o destituciones. En la práctica, estos procedimientos no siempre se aplican. Aún resta que la Junta Técnica apruebe los reglamentos internos que señalan las faltas administrativas y sus sanciones respectivas.

Desvinculación (38–41)

Se formalizó un procedimiento que dispone los instrumentos, instancias y pasos para el retiro de la administración pública; se contempla la renuncia escrita, reducción de fuerza, destitución, invalidez, jubilación o fallecimiento. Este procedimiento todavía no se utiliza, en particular para la reducción de fuerza y destitución.

Los empleados públicos apoyaron la creación de la ley de 1994 con la convicción de que un sistema de carrera les otorgaría mayor estabilidad laboral. No obstante, Armijo (2004) sostiene que existe una alta rotación de directivos y del personal en general. Durante el gobierno de Mireya Moscoso se despidieron aproximadamente a 25.000 empleados públicos, cuyos puestos fueron cubiertos con simpatizantes políticos, tal como está sucediendo en este nuevo cambio de gestión. No se conoce la cantidad de despedidos por el nuevo gobierno pero la FENASEP estima que el proceso continuará al menos hasta el primer trimestre de 2005¹⁴. Los empleados públicos destituidos no tienen derecho a ningún tipo de liquidación y en ocasiones tampoco acceden al recupero de sus vacaciones u otros derechos acumulados no utilizados. De comprobarse que no se siguió el procedimiento establecido, los empleados que inician demandas judiciales por considerar que su despido fue injustificado tienen altas probabilidades de recuperar su puesto.

No existen procedimientos para despidos por mal rendimiento. Los empleados acreditados solo pueden ser destituidos por cuestiones disciplinarias, tal como se describe en el “Procedimiento técnico del retiro de la administración pública”. Es necesario resaltar el significativo avance de la LCA al definir claramente las causales de la terminación de la relación laboral (Artículo 124) y al establecer ciertas garantías al trabajador: “siempre que ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público, se le formularán cargos por escrito. La Oficina Institucional de RH realizará una investigación sumaria (...) en la que se le dará al servidor público la oportunidad de defensa y se le permitirá estar acompañado por un asesor de su libre elección”. La ley establece que los empleados públicos podrán hacer uso del recurso de apelación ante la Junta de Apelación y Conciliación. No obstante, la aplicación de estos avances normativos está demorada.

¹⁴ En una revisión realizada en junio 2005 pudo constatar la confirmación de esta estimación.

Gestión del Rendimiento

Planificación y seguimiento del rendimiento (42–45)

Para la LCA, la evaluación consiste en “estimar o calificar las características, el rendimiento o el desempeño del sistema de recursos humanos, así como de las personas que están al servicio del Estado o que aspiren a estarlo”. El objetivo de esta evaluación es que se constituya en la base de los sistemas de retribución, incentivos, capacitación y destitución. Se han definido tres tipos de evaluación: de ingreso, mientras el trabajador está en período de prueba; ordinaria, que realizará el jefe inmediato una vez al año para medir el desempeño de los empleados públicos de carrera y luego elevará a la DIGECA, y extraordinaria, que es la evaluación no definitiva que servirá de preparación o práctica para las evaluaciones ordinarias. Está pendiente la elaboración de un procedimiento para establecer los instrumentos, instancias y pasos a seguir en la evaluación.

No existe la práctica de definir pautas o estándares de rendimiento de los empleados públicos.

Evaluación (46–48)

Las evaluaciones de desempeño se realizan ocasionalmente, sólo en algunos ministerios, y los resultados no se comparten con los empleados así como tampoco son considerados para planificar acciones de capacitación.

Administración (49)

Los directivos evalúan en forma discrecional el rendimiento del personal a su cargo, no se siguen formatos predeterminados ni se informa sobre los resultados al área de RH.

Gestión de la Compensación

Existencia de una estrategia salarial (50)

La falta de una ley de salarios es un problema complejo para la administración pública panameña. En el pasado, en virtud de una consulto-

ría financiada por el Banco Mundial, se elaboró un proyecto de ley general de sueldos, lo que se había establecido como condición para obtener un préstamo estructural. Este proyecto no prosperó pues afectaba la discrecionalidad que permitía el hecho de que la política salarial terminara siendo el resultado de una curiosa mezcla del uso de los manuales de cargos y los más de doscientos regímenes o escalafones (Entrevista Hintze, 2004).

En 1980 se otorgó el último incremento salarial generalizado a empleados públicos. En 1998 y en 2000 se dispusieron incrementos generalizados para los empleados en el sector privado, pero en ninguna de las dos ocasiones se incluyó al sector público. No está previsto un salario mínimo aunque en algunas dependencias se han establecido valores mínimos por iniciativa de los ministros; según la FENASEP, el 70% de los trabajadores públicos gana menos de 350 dólares al mes y las remuneraciones que actualmente perciben los empleados públicos fueron definidos discrecionalmente por sus jefes directos. El salario no está vinculado al nivel de conocimientos, responsabilidades o funciones.

Si bien está prohibido disminuir la remuneración de cualquier servidor público, incluso cuando se lo reubica en un puesto de menor jerarquía, el escaso control de la gestión de las compensaciones hace posible, según la FENASEP, que a un empleado se le abone menos de lo que se informa a la Contraloría, debido a que el jefe directo puede acordar con el empleado que éste le entregue una parte de su salario.

Dado que no existe una ley de salarios, pueden darse cambios no generalizados de remuneraciones, siempre y cuando se respete el monto otorgado al ministerio para servicios personales.

Equidad interna y externa (51–57)

Respecto de la inequidad externa puede afirmarse que, en conjunto, los salarios en el gobierno central superan en un 7% a los del sector privado; no obstante la FENASEP afirma que grandes sectores de empleados públicos ganan menos que el salario mínimo del sector privado.

Es posible que empleados que desempeñan las mismas funciones reciban salarios distintos; aunque esta diferencia puede responder a factores como capacitación o antigüedad, recompensada por los jefes de manera discrecional, también se relaciona con la vinculación política. Otra inequidad salarial interna proviene de las contrataciones por contingencia y temporales, a las que se les otorgan salarios mucho mayores que a los empleados permanentes. Los salarios de puestos con mayores responsabilidades no reciben compensaciones significativamente mayores a los puestos de niveles inferiores. Armijo (2004) sostiene que existe una enorme disparidad entre los salarios que perciben los empleados públicos en distintas dependencias del gobierno central pero la diferencia es aún mayor entre el gobierno central y las dependencias descentralizadas.

Los empleados sienten que sus salarios son bajos y que no se corresponden con sus funciones, aunque esta percepción está más fundada en las desigualdades entre dependencias públicas que a una valoración por comparación con el sector privado.

Eficiencia (58)

Los trabajadores no encuentran incentivos para el esfuerzo, el rendimiento individual o grupal y el aprendizaje, ya que éstos no implican incrementos salariales.

Administración (59–61)

Al carecerse de una ley de salarios para el sector público o de una estructura salarial, no pueden identificarse los rangos salariales de cada puesto. Una vez que el MEF asigna la partida presupuestaria para pago de salarios, cada ministerio puede distribuirlo con bastante discrecionalidad. Los empleados pueden conseguir un incremento salarial si su jefe directo lo pide a su superior y hay disponibilidad presupuestaria, aumento que no necesariamente responderá a criterios de eficiencia. Si bien cada oficina de RH cuenta con la información salarial de los empleados de la dependencia, no existe un sistema de informa-

ción que puedan compartir con otras áreas involucradas en la gestión de RH (DIGECA, MEF, Contraloría).

Otras compensaciones (62–64)

Las horas extras no se retribuyen pero se compensan con un descanso equivalente. Desde 1974 los empleados públicos reciben tres compensaciones al año, iguales para todos, equivalentes a 400 dólares. Los trabajadores encuadrados en la carrera administrativa o que son candidatos a serlo pueden recibir pagos por antigüedad a discreción de sus jefes, a diferencia de aquellos que están sujetos a otras carreras y tienen pagos reglamentarios por antigüedad.

En cuanto al sistema de pensiones, recientemente se aumentó la edad de jubilación de 55 a 57 años para las mujeres y de 60 a 62 años para los hombres. Las pensiones son bajas, y las contrataciones por contingencia y temporales no generan derecho a las mismas. Actualmente la Caja de Seguro Social, el órgano que maneja las pensiones, jubilaciones y demás servicios de seguridad social, está atravesando una profunda crisis que la pone en peligro de quiebra, por lo que el gobierno está estudiando un proyecto de reformas que incluirá el aumento de la edad de jubilación (Diario La Prensa, 1/12/2004).

Se conceden 30 días de vacaciones por cada 11 meses trabajados y durante este período, se abona el salario completo.

En algunos ministerios, como el de Gobierno y Justicia, se utilizan recompensas no monetarias: se premia la puntualidad, los años de servicio y la cooperación, entre otros conceptos.

Gestión del Desarrollo Profesional

Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera (65–70)

Aún no se aplican procedimientos para el ascenso de los empleados públicos, a pesar de que la LCA los contempla. Armijo (2004) concluye que hay muy pocas oportunidades de desarrollo profesional, no existen planes de carrera debido a la inestabilidad laboral y las promociones

están sujetas a arbitrariedades y clientelismo político.

Calidad de la formación y gestión de la formación (71–76)

El Decreto N° 168 del 27 de julio de 1971 (luego modificado en 2003) creó el “Seguro Educativo” que consiste en un impuesto nacional que pagan empleadores y trabajadores (1.25% y 0.75% del salario, respectivamente) de los sectores público y privado. Del total de fondos de este seguro, aproximadamente 10% es utilizado en formación profesional y 4% en educación sindical. La administración de estos fondos está a cargo del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los RH (IFARHU) a excepción de lo destinado a educación sindical, que es administrado por el Ministerio del Trabajo. El IFARHU se encarga de organizar cursos para capacitación y adiestramiento de los trabajadores. Aunque no se hacen diagnósticos para detectar las carencias y necesidades del personal, generalmente los funcionarios sugieren los contenidos de capacitación. Los empleados públicos reciben capacitación en temas como atención al público, ortografía, informática e inglés, así como cursos de actualización sobre conocimientos necesarios para el adecuado desempeño en el puesto. Los trabajadores certificados deberían capacitarse pero esto no se está cumpliendo cabalmente. No se incluyen en el presupuesto recursos para capacitación en todas las dependencias, aunque hay ministerios que cuentan con oficinas que organizan la capacitación de sus miembros. Desde 1977, está vigente un programa especial de perfeccionamiento profesional que permite obtener una licencia con goce de haberes para realizar estudios fuera del país. Sin embargo, la inestabilidad laboral genera el desaprovechamiento de la capacitación y la pérdida de la posibilidad de mejoras en el largo plazo. Una parte de los fondos para educación sindical es entregada a la FENASEP y es ocupada para gastos varios (operativos, salariales, apoyo para cursos, entre otros).

Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

Gestión del clima (77–78)

No se realizan encuestas de clima laboral en las dependencias del gobierno central.

Eficacia de la comunicación (79–81)

En algunos ministerios fueron colocados buzones de quejas que no dieron buenos resultados debido a que se utilizaron para poner de manifiesto conflictos interpersonales. Las oficinas de RH han asumido el rol de mediadoras entre los empleados públicos y sus jefes, canalizando las quejas, peticiones e inquietudes de los trabajadores. Armijo (2004) afirma que no hay instancias para fortalecer el clima organizacional, crear redes de directivos o promocionar la cultura organizacional. En algunas dependencias se imparten charlas de motivación, pero no es una práctica común.

Equilibrio y calidad de las relaciones laborales (82–85)

Se observa un bajo nivel de conflicto entre empleados y, en general, se percibe respeto y buena comunicación entre jefes y subalternos. Las diferencias generalmente son resueltas por la intervención del área de RH. Las asociaciones de empleados públicos se constituyen en un canal de transmisión de las demandas e inquietudes de los trabajadores, aunque no en todos los ministerios están constituidas. Según algunos empleados públicos, las asociaciones están vinculadas a partidos políticos (en particular al PRD), lo cual genera cierta resistencia a afiliarse. La LCA reconoce el papel que desempeñan las asociaciones y les confiere derecho de participación en la Junta Técnica y en la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, así como el derecho a negociar colectivamente en busca de mejores condiciones de trabajo y de solución de conflictos colectivos. Sin embargo, no existe el fuero sindical, ni garantías de estabilidad laboral para los representantes gremiales. Según Ayala (2003), casi 100 dirigentes de asociaciones fueron excluidos de la carrera administrativa entre 1999

y 2001, pero reconoce que algunos ministerios han facilitado a los delegados el ejercicio de su representación.

Gestión del conflicto laboral (86–88)

El pico de conflictividad de los últimos años se produjo en 1990 a través de manifestaciones de protesta contra el gobierno por la adopción de nuevas medidas económicas y laborales; la consecuencia fue la sanción de una ley que hizo posible la destitución de los trabajadores públicos que participaron de dichas manifestaciones. También en 1999 hubo choques entre la FENASEP y el gobierno motivados por los despidos masivos ocurridos en el sector público y por la suspensión de la ejecución de la LCA (Ayala, 2003). En la actualidad, el grado de conflictividad es bajo. Los problemas entre empleados públicos y empleadores se dan principalmente por despidos injustificados. En teoría, la Junta de Apelación y Conciliación es la encargada de fiscalizar el régimen disciplinario. Dado que este órgano aún no está en funciones, muchos trabajadores apelan a los servicios de la FENASEP para denunciar irregularidades en los procedimientos de resolución de conflictos. Una vez revisadas todas las pruebas presentadas por las partes en conflicto, la DIGECA es la encargada de emitir el dictamen e informar a las partes.

Gestión de las políticas sociales (89) Los trabajadores y su familia tienen derecho a servicio médico gratuito en los hospitales incluidos en la seguridad social. También cuentan con un seguro de riesgo profesional y tienen acceso a préstamos para la adquisición de viviendas, aunque el bajo nivel salarial se constituye en una barrera para su solicitud. Las mujeres tienen derecho a un período de incapacidad y al pago por maternidad, aunque se mencionan usos abusivos de estos beneficios.

Organización de la Función de Recursos Humanos

El órgano con mayor participación en la puesta en marcha de la carrera administrativa es la

Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA), la cual ha elaborado decretos, procedimientos, guías e instructivos para que las oficinas institucionales de RH implementen la carrera administrativa. Hasta 1999, la DIGECA también se dedicó a actualizar las estructuras organizativas y los manuales institucionales, así como a ordenar los expedientes de personal. La DIGECA depende del Ministerio de la Presidencia y tiene entre sus funciones: “a) diseñar el sistema de administración de RH, su organización, programas y mecanismos de ejecución, información, evaluación y control; b) dictar los reglamentos, sistemas y procedimientos que faciliten la puesta en práctica de las medidas y disposiciones señaladas en la LCA; c) administrar el régimen de salarios e incentivos y fiscalizar el régimen disciplinario; d) dirigir los programas de evaluación de desempeño y productividad, la capacitación y desarrollo de recursos humanos, los procedimientos de ascensos y traslados y la terminación del ejercicio de la función pública; y e) autorizar la creación de los cargos de carrera administrativa” (LCA). Otros órganos involucrados en la implementación de la carrera administrativa son la Junta Técnica, la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, las oficinas de RH en cada ministerio, la Contraloría, la DDI y la Procuraduría de la Administración. La Junta Técnica es el órgano legislativo que tiene a su cargo asesorar al Ejecutivo en materia de RH y aprobar reglamentos internos de algunas dependencias, en tanto la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa es el órgano judicial cuya misión es dar seguimiento y resolver conflictos individuales y colectivos relacionados con la LCA y sus reglamentos. La Contraloría es la encargada de fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos públicos, así como de llevar la contabilidad pública de las dependencias públicas y tener al día los datos sobre número de trabajadores del gobierno y sus salarios. La Dirección de Desarrollo Institucional (DDI) del MEF tiene entre sus funciones planear e implementar mejoras en la conformación de las estructuras

orgánicas, elaborar y mantener actualizado el Manual General de Clases Ocupacionales del sector público y formular la política de capacitación de los empleados públicos; debe asesorar a las autoridades en temas de desarrollo organizacional, gestión institucional y capacitación administrativa y técnica del personal directivo y técnico del Sector Público, recopilar y procesar información sobre estructuras organizativas y puestos de trabajo que permitan a las autoridades tomar decisiones informadas, mantener actualizada la información salarial de los empleados públicos en las distintas carreras e implementar la política de capacitación de los empleados públicos a nivel gerencial. La Procuraduría de la Administración “coadyuva a que la Administración Pública desarrolle su gestión con estricto apego a los principios de legalidad, calidad, transparencia, eficiencia, eficacia y moralidad en la prestación de los servicios públicos” (<http://www.procuraduria-admon.gob.pa/>).

El grado de autonomía de los mandos medios y altos para desempeñar su papel como gestores de RH es elevado en tanto pueden disponer libremente de las plazas que tienen a su cargo. En contraposición, es limitada la autonomía de los directores de RH debido a que su nombramiento y permanencia en el puesto depende de los ministros, lo que convierte a éstas áreas en meras gestoras de trámites del personal.

Se percibe que los mandos medios y superiores así como los responsables de RH cuentan con formación suficiente para desempeñarse como gestores y responsables del personal a su cargo, a pesar de lo cual no asumen de manera satisfactoria su responsabilidad como tales. Los directivos no siempre se involucran en la gestión

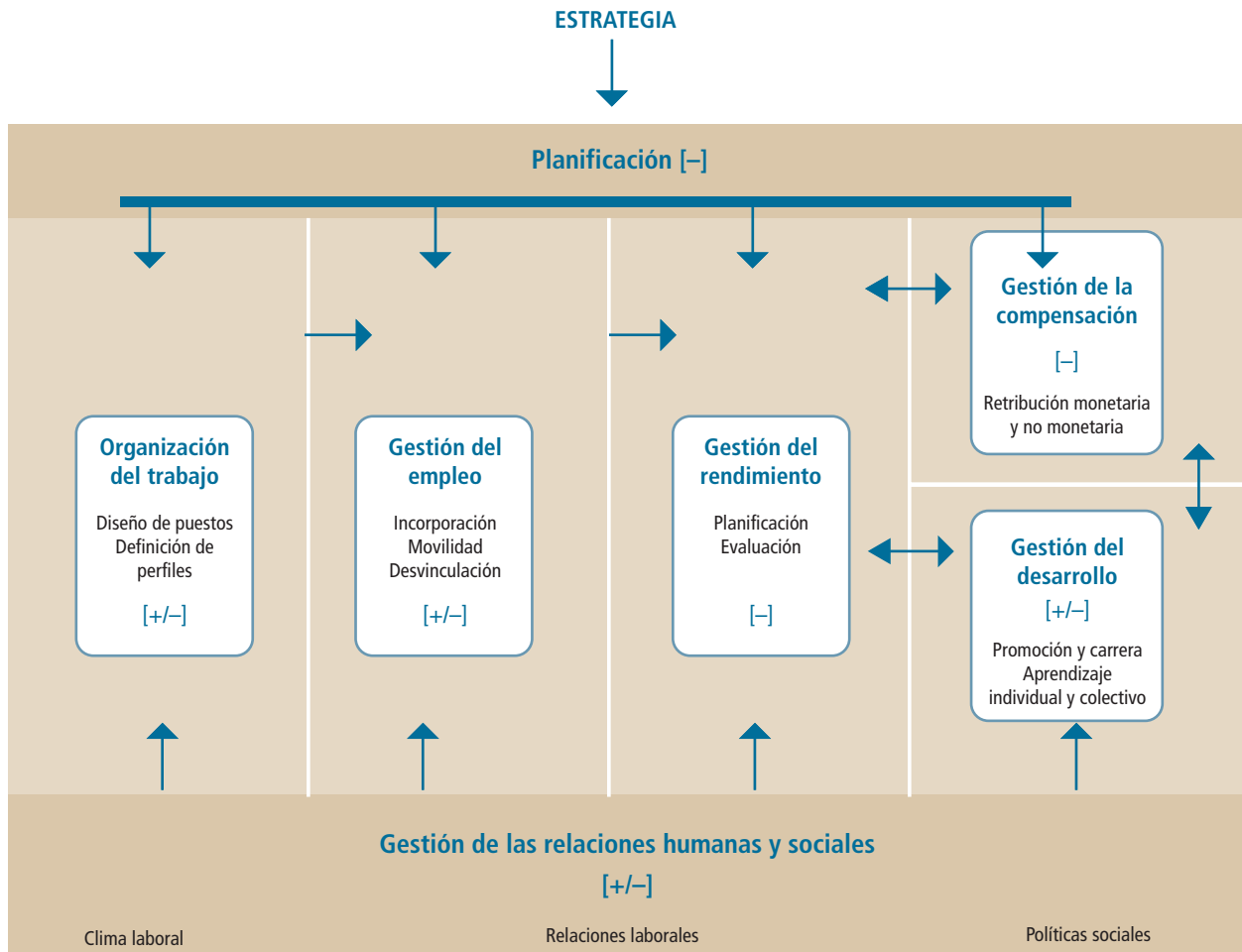
del personal a su cargo y sólo participan cuando desean sustituir o destituir al empleado.

Actualmente, algunas dependencias están solicitando a la DIGECA el dictado de cursos para el personal de RH con la finalidad de brindar conocimientos sobre el régimen de carrera administrativa y los procedimientos disciplinarios, mejorar la coordinación entre las oficinas de RH (centrales y regionales) y contar con instrumentos para identificar las necesidades y debilidades del personal.

La DIGECA es percibida como una instancia que aún debe superar muchos retos para desempeñar el papel de promoción, implantación y supervisión de la carrera administrativa. Entre los principales obstáculos se mencionan su dependencia de la Presidencia, que la vuelve vulnerable a los vaivenes políticos, y la superposición de funciones que tiene con la DDI en cuanto a la planificación de la carrera administrativa, elaboración y manejo de información sobre los empleados públicos y elaboración e implementación de planes de capacitación para los funcionarios de carrera. La razón por la que se presenta esta superposición de funciones deriva del hecho de que antes de la creación de la DIGECA, los asuntos sobre carrera administrativa eran llevados por el entonces Ministerio de Planeación y Política Económica (MPPE), ahora MEF. Con la creación de la DIGECA, los funcionarios con tareas relacionadas a la carrera administrativa que antes pertenecían al MPPE fueron suscritos a esta nueva unidad. En la actualidad se realizan esfuerzos por parte de ambas dependencias (DIGECA y MEF) para eliminar superposiciones, transferir responsabilidades y corregir la normativa que les asigna tareas similares (como por ejemplo, la planificación de la capacitación).

Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



II. INDICADORES

A) Indicadores Cuantitativos¹⁵

1. Tasa de designaciones políticas

I. Cargos que prevén designación política en la Administración Central	667	Año: 2004. Este dato incluye al personal que no pertenece a ninguna carrera profesional, es decir, a personal de confianza. <i>Fuentes:</i> a) Compendio de las clases ocupacionales de las instituciones centralizadas (DCA), b) Sitios en internet de la Asamblea Legislativa, Ministerio Público, Tribunal Electoral, Fuerza Pública, Contraloría General, Órgano Judicial y Ministerio de la Juventud, Mujer, Niñez y Familia.
II. Total de cargos administrativos de la Administración Central	93.912	Año: 2004. <i>Fuente:</i> Estado de las Finanzas del Sector Público, Planilla y Evolución de algunos indicadores económicos al 31 de marzo de 2004 (MEF).
I / II (en porcentaje)	0.71%	

Peso fiscal del empleo público

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno

I. Gastos obligados en servicios personales de la Administración Central (millones)	797,3	Año: 2004. Cálculo propio. El gasto en servicios personales del gobierno central representa el 35% del gasto corriente. El monto de gastos corrientes presupuestado para 2004 fue de 2278 millones de dólares. <i>Fuentes:</i> Armijo (2004) y Dirección Nacional de Presupuesto del MEF.
II. PBI (millones)	12.900	Año: 2003 <i>Fuente:</i> Banco Mundial (World Development Indicators 2004)
I / II	6,18%	

Incentivos del Servicio Civil

3. Compresión vertical de los salarios

I. Asignación mensual de la máxima categoría (mensual)	3500	Año: 2004. Salario correspondiente a algunos ministros; se trata del sueldo base, existiendo adicionales en concepto de gastos de representación por otros US\$ 3500. <i>Fuente:</i> Defensoría del Pueblo. http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa
II. Asignación mensual del categoría mínima (mensual)	200	Año: 2004 <i>Fuente:</i> Defensoría del Pueblo. http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa
I / II	17.5	

¹⁵ Tipo de cambio: bs 1 por cada US\$

Incentivos del Servicio Civil**4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita**

I. Sueldo promedio Administración Central (anual)	8.489,86	Año: 2004. Gastos obligados en servicios personales de la Administración Central entre Número total de empleados públicos en la Administración Central. <i>Fuente:</i> MEF y Armijo (2004)
II. PBI per cápita (anual)	4.299,34	Año: 2003 Cálculo propio. PIB entre número de habitantes.
I / II	1,97	

Incentivos del Servicio Civil**5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado**

I. Sueldo promedio Administración Central (mensual en USD)	507,90	Año: 2003 <i>Fuente:</i> Estadística de Trabajo Volumen II. Dirección de Población y Vivienda de la Contraloría.
II. Sueldo promedio del sector privado (USD)	473,87	Año: 2003 <i>Fuente:</i> Estadística de Trabajo Volumen II. Dirección de Población y Vivienda de la Contraloría.
I / II	1.07	

Dotación de Servicio Civil**6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total**

I. Número total de empleados públicos en la Administración Central	93.912	Año: 2004 <i>Fuente:</i> Estado de las Finanzas del Sector Público, Planilla y Evolución de algunos indicadores económicos al 31 de marzo de 2004, MEF.
II. Población Total	3.000.463	Año: Estimado a julio de 2004 <i>Fuente:</i> World Factbook, Central Intelligence Agency.
I / II	3%	

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total de la Administración Central (millones)	4.710	Año: 2004 <i>Fuente:</i> Dirección General de Presupuesto del MEF.
II. Número total de empleados públicos de la Administración Central	93.912	Año: 2004 <i>Fuente:</i> Estado de las Finanzas del Sector Público, Planilla y Evolución de algunos indicadores económicos al 31 de marzo de 2004, MEF.
I / II	0,05	

B) Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil

Tabla de índices

Índice	Valor índices (escala 0 a 20)	Porcentaje de la escala	Subíndice	Valor subíndices (escala 0 a 10)	Porcentaje de la escala
(E) Eficiencia	2.00	10%			
(M) Mérito	0.31	2%			
(CE) Consistencia estructural	2.73	14%			
			(CES) Coherencia estratégica	1.29	13%
			(CD) Consistencia directiva	1.14	11%
			(CP) Consistencia procesos	1.71	17%
(CF) Capacidad funcional	2.59	13%			
			(COM) Competencia	1.81	18%
			(EI) Eficacia incentivadora	0.54	5%
			(FL) Flexibilidad	1.45	15%
(CI) Capacidad integradora	3.53	18%			

Eficiencia

La planificación del sistema de RH es la que presenta las mayores debilidades, con déficit y excesos de personal según las dependencias y poca capacidad para la redistribución de empleados y tareas. El sistema es costoso para la economía del país; en conjunto, los salarios del sector público son levemente superiores a los del sector privado, a pesar de que grandes sectores de trabajadores cobran menos que el salario mínimo del sector privado. Se genera un alto costo por indemnizaciones por despidos no justificados. La mayor inequidad, no obstante, es la interna. Se rescatan como aspectos algo más adecuados la existencia de un régimen de pensiones que aunque está muy debilitado y otorga pensiones bajas, sigue funcionando, y la trayectoria de inversión en capacitación, a través de la aplicación de un fondo educativo.

Mérito

Se trata de un sistema clientelar en el cual la variable política es determinante para el ingreso y el mantenimiento del empleo. Si bien se inició un proceso de reencasillamiento, el mismo fue interrumpido. La LCA define adecuadamente los requisitos e instrumentos de acceso pero los mismos no son utilizados.

Consistencia Estructural

Coherencia estratégica. El clientelismo pareciera ser la estrategia dominante, y a ella se relegan los restantes objetivos organizacionales.

Consistencia directiva. El clientelismo dominante se apoya en un amplio margen de maniobra de los directivos para designar, rotar y despedir a un trabajador, fundado en cuestiones estrictamente políticas.

Consistencia de procesos. La consistencia de los procesos de gestión de recursos humanos es muy baja. En particular, están muy poco desarrollados los subsistemas de planificación, rendimiento, compensaciones y desarrollo de carrera. Se destacan por su valoración positiva el bajo nivel de conflictividad sindical y la descripción de puestos, realizada por una consultora externa, a pesar de que la misma no es tomada en cuenta para la gestión.

Capacidad Funcional

Competencia. Se destaca la debilidad del subsistema de empleo. Como fortalezas resaltan los avances registrados en la definición de perfiles, aunque éstos no son utilizados, y la inversión en capacitación, a pesar de que la excesiva rotación por cuestiones políticas impide impactos positivos en el mediano/largo plazo.

Eficacia. La gestión del rendimiento es prácticamente inexistente, y el sistema de remuneraciones muy poco eficiente. No existe posibilidad de despido por bajo rendimiento y el sistema disciplinario está diseñado pero observa una baja utilización. En algunas dependencias existen reconocimientos no monetarios.

Flexibilidad. La necesidad de contar con cargos vacantes para su uso clientelar, ha impuesto la práctica de la rotación de los anteriores ocupantes del puesto. Como aspecto positivo se destaca el desarrollo legal-administrativo del diseño de puestos y la presunción de la calidad de la capacitación que muchos funcionarios cursan en el extranjero.

Capacidad Integradora

Refleja las limitaciones de la gestión del empleo, rendimiento, remuneraciones y desarrollo de carrera. Se rescata en términos relativos la gestión de las relaciones laborales por el bajo grado de conflictividad actual, aunque se comenta que a pesar de que la garantía laboral sindical está garantizada por la LCA, en la práctica se generan muchos despidos de representantes sindicales.

III. CONCLUSIONES

Análisis de Áreas Causales

Existen varias leyes que regulan las carreras de empleados públicos en Panamá. La LCA entró en vigencia hace diez años pero las prácticas de gestión de RH no se han modificado.

La planificación de RH del gobierno central está orientada casi exclusivamente al objetivo de reducción del gasto. Sin embargo, se observa un comportamiento contradictorio en los nuevos funcionarios políticos que designan a empleados de su confianza, generando despidos injustificados y/o duplicación de salarios. En la actualidad, la DIGECA y los nuevos directores de RH están trabajando coordinadamente para la implementación de la carrera administrativa; se están revisando el número de empleados públicos, la concordancia entre las actividades realizadas y las funciones descritas en manuales de puestos, así como la unificación de códigos de puestos.

En cuanto a la organización del trabajo, se cuenta con manuales de puestos y varios documentos sobre clasificación y jerarquización, aunque no hay evidencia de que las oficinas de RH y sus representaciones regionales las usen. La DIGECA y el MEF no supervisan su aplicación. Actualmente se están revisando los documentos sobre organización del trabajo para su actualización y corrección.

En la gestión del empleo prevalece la politización de las decisiones de incorporación, movilidad y desvinculación. Aunque los procedimientos están diseñados, éstos no se aplican. Los empleados públicos tienen una alta probabilidad de ser destituidos ante cambios de ministros sin que esto tenga relación con el desempeño. Esta incertidumbre laboral limita la productividad. En el gobierno central, los trabajadores no están sujetos a evaluaciones y aún no se ha elaborado el procedimiento para hacerlo, lo que tampoco tiene sentido frente a la inestabilidad laboral y la alta rotación de personal.

En cuanto a la compensación, la inexistencia de una ley de salarios permite a los mandos al-

tos incrementar los sueldos de sus subalternos de manera discrecional, y sin relación con criterios de eficiencia, capacitación o antigüedad. Se observa inequidad hacia el interior de una organización, entre distintas dependencias del gobierno central, entre éstas y los entes descentralizados, y entre empleados permanentes y aquellos con contratación eventual o contingente. No hay sistemas de carrera y las oportunidades de movilidad horizontal o vertical son escasas.

La inversión en capacitación no es eficiente ya que, si bien es posible acceder a buenas ofertas de capacitación, el impacto es de corto plazo por la práctica de despidos masivos ante cambios de gobierno. Las relaciones laborales no presentan niveles altos de conflicto; las asociaciones de empleados públicos no cuentan con garantía sindical, a pesar de lo cual la FENASEP ha logrado un espacio importante en el terreno político.

Factores del Contexto Interno y Entorno

La historia institucional de Panamá muestra que el control del Estado de los últimos 65 años ha estado en manos de un grupo reducido de líderes y sus familiares directos, lo que ha sido sostenido por un sistema clientelar de gobierno. Los avances normativos realizados durante los '90 no han mellado este sistema, lo que hace dudar de las posibilidades reales del nuevo gobierno de implantar cambios, más aún si se tiene en cuenta que apenas asumido repitió la vieja práctica de generar despidos y nuevos nombramientos en forma masiva, en un contexto de restricción del gasto en salarios.

Conclusiones Principales del Diagnóstico

La variable política influye en gran medida la gestión de RH en el sector público, afectando los procedimientos y el funcionamiento de todos los sistemas de carrera (administrativa, docente, servicio exterior, entre otros).

Con el cambio de gobierno se generaron algunas condiciones que mejoran las posibilidades de implementar la carrera administrativa:

los funcionarios de la DIGECA han recuperado capacidad de maniobra y tienen garantizada la existencia de la dependencia, las asociaciones han logrado incorporar un representante en la legislatura y los empleados públicos encuentran incentivos para apoyarla, principalmente por la garantía de estabilidad, pero no puede dejar de ponderarse la presión que puede ejercer el sector político por la pérdida de beneficios que reporta la discrecionalidad vigente. Armijo (2004) señala que el fortalecimiento de las instituciones reguladoras y de control también mejora las posibilidades de éxito de las reformas. La preexistencia de la normativa necesaria permite al gobierno concentrarse en la implementación de la carrera administrativa, sin el desgaste que deriva de las negociaciones que enfrentan los países que aún no han logrado superar esa etapa.

La DIGECA es visualizada como un órgano con autonomía limitada tanto por su dependencia de la Presidencia como por la superposición de sus tareas con las de la DDI. Armijo (2004) señala que si bien la mayoría de los actores políticos reconocen la necesidad de hacer una modernización de la administración pública, aún no hay estrategias claras de largo plazo para lograrlo.

IV. RECOMENDACIONES

Los esfuerzos mayores deben centrarse en la implantación de la LCA. Tomada la decisión política, la gestión del Presidente Torrijos debería aprovechar el actual apoyo de la ciudadanía para conferir a la DIGECA la autoridad y el respaldo necesario para avanzar en la implementación de la LCA y reiniciar los procesos de acreditación. Asimismo, deberá consensuar con el Legislativo la forma de ajustar a los nuevos escenarios el proyecto ya elaborado de ley de salarios, a los efectos de reducir las inequidades salariales. La puesta en marcha y consolidación de la carrera administrativa en este lustro permitiría al PRD otorgar garantía de estabilidad laboral a los empleados públicos que trabajen durante su administración.

Otra función indelegable del Presidente consiste en instruir a sus funcionarios políticos y exigir el cumplimiento de las políticas de reducción de estructuras y del gasto en salarios; de lo contrario, la incoherencia estratégica no sólo condicionará la viabilidad económica del actual gobierno, sino la credibilidad sobre las reales intenciones de modificar los sistemas de gestión de RH. En la fase operativa, esta coordinación estratégica puede incluir la comunicación a los nuevos funcionarios de los costos que generan los despidos injustificados, así como las formas alternativas de cubrir las necesidades de personal.

El proceso de implementación de la LCA requiere la revisión de las funciones, responsabilidades y atribuciones de la DIGECA y la DDI. Esto evitará duplicidades, permitirá el uso eficiente de recursos y otorgará certeza a los restantes involucrados en la gestión de RH sobre los pasos a seguir en caso de necesitar asistencia técnica. La DIGECA y la DDI, junto con las ofi-

cinas de RH, deben trabajar coordinadamente a los efectos de implementar las leyes sancionadas y los procedimientos diseñados para la carrera administrativa. Entre otras acciones, se hace necesario que elaboren y compartan una base de datos comunes.

Los programas de capacitación para el personal de RH deben abarcar a las oficinas centrales y regionales e incluir la transferencia de conocimiento sobre los nuevos procedimientos diseñados y las responsabilidades que les confiere la LCA. Asumir esta función permitirá a la DIGECA mejorar los canales de comunicación con los directores de RH de las distintas dependencias, lo que facilitará la asunción del rol de asesoramiento y supervisión de la implementación del sistema de carrera. También se hace necesario socializar la ley entre los trabajadores para que conozcan los derechos y obligaciones que les dará la acreditación como empleados públicos.

V. TABLA DE SÍNTESIS

Categorías	Factores	Comentarios del Evaluador
Antecedentes		Control del canal de Panamá por USA hasta 2000. Historia política reciente marca dominación de dos líderes militares nacionalistas (Torrijos-Noriega); controlaron escenario político entre 1968 y 1989. Noriega fue apresado por USA y condenado en 1992 por tráfico de drogas y lavado de dinero. Después de interregno de alianza de partidos, en 2004 asume nuevamente PDR con Martín Torrijos como presidente.
Análisis del contexto institucional	Análisis del marco legal	LCA (1994) y Reglamento (1997). En 1997–99, procedimientos para ingreso, ausencias, periodos de prueba, reingresos, reintegros, retiro, movilidad y capacitación. En la realidad, bajo cumplimiento de LCA. Indicios de que nueva gestión estaría interesada en revertir la situación pero se observan contradicciones. Se prevé reforma de la ley.
Análisis funcional del servicio civil	Análisis organizativo de la función Recursos Humanos	DIGECA, autoridad de implementación de la LCA. DDI: estructuras orgánicas y política de capacitación a nivel gerencial. Junta Técnica: órgano legislativo, asesoramiento a Ejecutivo en materia de RH y aprobación reglamentos internos de algunas dependencias. Junta de Apelación y Conciliación: órgano judicial cuya misión es dar seguimiento y resolver conflictos individuales y colectivos relacionados con la LCA y sus reglamentos.
	Indicadores cuantitativos sistema de SC analizado	Serias dificultades de compatibilización de información sobre RH. Índice de puestos políticos no representativo: nombramientos responden siempre a criterios políticos. Promedio salarial levemente superior al del sector privado, pero grandes sectores cobran menos que el básico del sector privado. Amplia distancia salarial entre extremos.
Análisis por subsistemas	Planificación	Planificación sesgada por el componente presupuestario. Información diferente entre distintas agencias (DIGECA-Contraloría y la DNP).
	Organización del trabajo	Existen estructuras organizativas y los manuales institucionales (TOP) que datan de 1999. MEF elaboró descripciones de puestos, que no coinciden con la estructura real.
	Gestión del empleo	Ingreso determinado por cuestiones políticas.
	Gestión del Rendimiento	No se cumplen disposiciones de la LCA. Sólo en algunas dependencias se evalúa en forma ocasional, no se siguen formatos predeterminados y los resultados no se comunican a los empleados.
	Gestión de la Compensación	No existe una ley de salarios y esto resulta funcional a discrecionalidad de los jefes directos. Los salarios del sector público en conjunto son levemente superiores a los del sector privado, pero los empleados perciben que no son adecuadamente retribuidos debido a la gran inequidad interna. Contemplan retribuciones atípicas (tres compensaciones anuales fijas para todo el personal) pero ninguna de ellas incentiva al esfuerzo o mérito.
	Gestión del Desarrollo	La LCA contempla procesos de ascenso para los empleados públicos pero no se aplican; hay muy pocas oportunidades de desarrollo profesional, no existen planes de carrera debido a la inestabilidad laboral y las promociones están sujetas a arbitrariedades y clientelismo político. Por aplicación de un "Fondo Educativo" se capacita al personal pero la inversión es ineficiente por la alta rotación por cuestiones políticas.
	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	Inexistencia de políticas de clima organizacional. Asociaciones muy cercanas al partido político oficial. Bajo nivel de conflicto sindical (tuvieron pico en 1990 con manifestaciones). No hay garantía de estabilidad laboral sindical, muchos son excluidos de la carrera. Seguro médico y por riesgo profesional, préstamos para viviendas y protección de la maternidad.
Índices del sistema de servicio civil		Los índices representan en promedio alrededor de un 11% de la escala prevista, entre un mínimo de 2% para el índice de mérito y un máximo de 18% para el índice de capacidad integradora.

ANEXOS

ANEXO I. Valoración de los Puntos Críticos

(Ver anexo final)

ANEXO II. Ficha Técnica del Informe

- **Fecha de Finalización del Informe**
Fecha del diagnóstico: Noviembre 2004
Fecha de la revisión: Enero 2005
- **Consultores**
Mercedes Iacoviello – Mónica Iturburu –
Ivania de la Cruz Orozco
Asistentes: Yanina Azzolina – María Jesús
Zuванic
- **Fuentes de Obtención de la Información**

Documentos

Armijo, Marianela (2004) Investigación Diagnóstica de la Administración Pública Panameña y Lineamientos de Acción, Procuraduría de la Administración, Panamá. <http://www.procuraduria-admon.gob.pa/ultima%20version-Diagnostico%20de%20la%20Ad.%20Publica.pdf>

Ayala, Carlos (2003) Las organizaciones sindicales centroamericanas como actores del sistema de relaciones laborales: El caso de Panamá. <http://www.oit.or.cr/mdtsanjo/actrav/pdf/Panama.pdf>

Ayala, Carlos (2004) El Derecho del Trabajo y el Sector Público, Editorial Portobelo, Panamá.

Departamento de Información Económica y Estadística (2003), Estadísticas Económicas 2003, Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Análisis y Políticas Económicas. <http://www.mef.gob.pa/informes/Informe%20Econ%20C3%B3mico%20Tercer%20Trimestre%2003/Estad%20C3%ADsticas%20Econ%20C3%B3micas%202003%20Panam%20C3%A1.pdf>

Dirección Nacional de Presupuesto (2004) Exposición de motivos: Proyecto de Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2005, Panamá.

Guerra, Alberto E. (2003) Antecedentes, realidades y perspectivas de la carrera administrativa, Documento presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047432.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas (2003), Informe Económico Anual 2003, República de Panamá. <http://www.mef.gob.pa/informes/Anual2003-Consolidado.pdf>

Presidencia de la República de Panamá / Dirección General de Carrera Administrativa (2003) *Estadísticas*. Documento presentado durante la “XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público”, organizado por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. Tegucigalpa, Honduras.

Presidencia de la República de Panamá / Dirección General de Carrera Administrativa (2003) *Informe Nacional de Panamá*. Documento presentado durante la “XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público”, organizado por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. Tegucigalpa, Honduras.

Normativa

- Decreto de Gabinete N° 168 “Seguro Educativo”, Dictado por la Junta Provisional de Gobierno y publicado el 06/08/1971 y con vigor desde el 01/09/1971 http://www.asamblea.gob.pa/NORMAS/1970/1971/1971_029_1492.PDF
- Decreto Ejecutivo N° 222, Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa. 12 de septiembre de 1997. http://www.asamblea.gob.pa/NORMAS/1990/1997/1997_155_0485.PDF
- Ley N° 9, 20 de junio de 1994, Ley de Carrera Administrativa. <http://html.rincondelvago.com/carrera-administrativa-en-panama.html>
- Reglamento de Ascenso en la Carrera Administrativa, 1998. http://www.presidencia.gob.pa/digeca/normativa/reg_ascenso.htm
- Dirección General de Carrera Administrativa, enero de 1999. Modelo de Reglamento Interno para las Instituciones del Sector Público, Resolución N° 2 del 7 de enero de 1999 de Junta Técnica de Carrera Administrativa http://www.presidencia.gob.pa/digeca/normativa/reg_interno.htm
- Reglamento de Capacitación y Desarrollo de los Empleados Públicos, julio de 1999.
- Dirección General de Carrera Administrativa (2000), Resolución por la cual se dictan procedimientos técnicos para el trámite de acciones de recursos humanos (Procedimientos técnicos de movilidad laboral, reintegro, período de prueba, ausencias justificadas, reingreso, retiro de la Administración Pública y nombramiento). http://www.asamblea.gob.pa/NORMAS/1990/1998/1998_518_0065.PDF
- Ministerio de la Presidencia, 15 de diciembre de 2004. “Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central”, Decreto Ejecutivo N° 246 http://www.presidencia.gob.pa/digeca/normativa/cod_etica.htm
- Proyecto por medio del cual se reforma la Ley N° 9 del 20 de junio de 1994. http://www.asamblea.gob.pa/legispan/proyectos/pdf/2004_p_065.pdf

Entrevistas realizadas

Nombre	Organismo-Área	Cargo	E-mail
Lic. Yolanda Aizpú	DIGECA	Subdirectora General	yaizpu@digeca.gob.pa
Alfredo Berrocal	FENASEP	Secretario General	berro@cableonda.net
Santiago Montero	FENASEP	Secretario Ejecutivo y encargado de Derechos Humanos	fenasep@sinfo.net
Carlos Ayala	FENASEP	Abogado	ayalaabogado@hotmail.com
Ana Leida Yañez	Ministerio de la Presidencia	Ex Subdirectora de Recursos Humanos	analeida11@hotmail.com
José Alba	FENASEP	Encargado de Formación Sindical	fenasep@sinfo.net
Lic. D. Avila	Ministerio de Salud	Subdirectora de Recursos Humanos	davila08@hotmail.com
Lic. Leticia Poveda	Ministerio de Gobierno y Justicia	Directora Interina de Recursos Humanos	
Lic. Carlos González	MEF – Dirección de Presupuesto	Director	

Taller con Expertos**Parte 1**

Nombre	Organismo-Área	Cargo	E-mail
Lic. Yolanda Aizpú	DIGECA	Subdirectora General	yaizpu@digeca.gob.pa
Ana Leida Yañez	Ministerio de la Presidencia	Ex Subdirectora de Recursos Humanos	analeida11@hotmail.com

Parte 2

Nombre	Organismo-Área	Cargo	E-mail
Alfredo Berrocal	FENASEP	Secretario General	berro@cableonda.net
Santiago Montero	FENASEP	Secretario Ejecutivo y encargado de Derechos Humanos	fenasep@sinfo.net
Carlos Ayala	FENASEP	Abogado	ayalaabogado@hotmail.com
José Alba	FENASEP	Encargado de Formación Sindical	fenasep@sinfo.net

Sitios web consultados

Banco Mundial	www.worldbank.org
Biografías y Vidas	http://www.biografiasyvidas.com
Contraloría General de la República	http://www.contraloria.gob.pa/index.htm
Defensoría del Pueblo	http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/
Dirección General de Carrera Administrativa	http://www.digeca.gob.pa/
Ministerio de Economía y Finanzas	http://www.mef.gob.pa
Página de la República de Panamá	http://www.e-panama.gob.pa/
Sitio web del proyecto de investigación "El poder legislativo en América Latina, Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca	http://iberoame.usal.es/legislativo/legislativos/

Abreviaturas

DIGECA	Dirección General de Carrera Administrativa
DDI	Dirección de Desarrollo Institucional
FENASEP	Federación Nacional de Empleados Públicos
LCA	Ley de Carrera Administrativa
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
SGM	Secretaría de Gestión de Metas
MPPE	Ministerio de Planeación y Política Económica

Síntesis del diagnóstico Caso Paraguay¹

I. RESUMEN EJECUTIVO

Principales conclusiones

La concepción predominante en la gestión de recursos humanos ha sido una concepción tradicional por la cual se la percibe como un área de apoyo y no tanto como un área clave para el logro de productos y resultados organizacionales. Se aprecia una suerte de defensa de derechos “per se” por parte de los funcionarios públicos así como un sentimiento corporativo al respecto. Esta situación, sumada a los problemas de corrupción y la restricción del gasto, ha generado en la ciudadanía una fuerte reacción en contra de los funcionarios públicos y por extensión a la función pública.

En el discurso del nuevo gobierno se registra la intención de priorizar la lucha contra la corrupción y la modernización de la AP, y se han realizado algunos avances en el sentido de implementar de manera efectiva la Ley de la Función Pública. El Diálogo sobre la nueva ley, impulsado por la Secretaría de la Función Pública a principios de 2004, va en este sentido. A pesar de estos esfuerzos recientes, persiste a cuatro años de su promulgación la coexistencia de la ley anterior, debido a la impugnación de algunas de las innovaciones centrales que plantea la nueva ley.

Esta situación crítica se refleja en el valor de los índices, que, representan en promedio alre-

dedor de un 15% de la escala prevista, entre un valor mínimo de 9% para el índice de Consistencia Estructural, y un máximo de 20% para los índices de Mérito y Capacidad Integradora.

Contexto institucional

Paraguay está emergiendo de un prolongado período de estancamiento económico que dejó a su población empobrecida. Con la elección del Presidente Duarte Frutos en agosto de 2003, basada en una plataforma de lucha contra la corrupción y mejor gestión económica, con énfasis en la responsabilidad social y fiscal, la situación política se estabilizó. La estrategia de la nueva Administración, que representa una fracción del Partido Colorado distinta del presidente saliente, incluye como un eje central la confianza en las instituciones públicas a través de una lucha constante contra la corrupción y la modernización de la administración pública (BM, 2003). Las preocupaciones esenciales que se perciben en Paraguay giran en torno al fortalecimiento institucional, a la consolidación de la democracia y la gobernabilidad, de la justicia y de los mecanismos que permitan enfrentar la corrupción, así como también al déficit fiscal. Se puede apreciar pues que el país

¹ Autores: Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic.

Este trabajo se basa en la revisión y actualización del diagnóstico realizado por Beatriz Guinovart (2003).

se encuentra en un momento donde lo esencial es solucionar condiciones previas que permitan abordar luego una transformación en el sistema de administración de recursos humanos.

En Paraguay, a pesar de la crítica situación macroeconómica, no se han implementado grandes reformas en los últimos años, y muchos proyectos de estabilización quedaron detenidos en la etapa legislativa (Molinas y otros, 2004). La atención de los gobernantes se centró más en la defensa y mantenimiento de la democracia que en la introducción de reformas de carácter económico y de gestión. Los procesos de reforma más destacados se dieron entre 1989 y 1992: a) la Reforma Tributaria (Ley 125/91), que buscó lograr mayor eficiencia y neutralidad, pero no ha podido ser acompañada de una modernización en la administración tributaria, existiendo problemas importantes en términos de exenciones y evasión; b) la Reforma Financiera (Leyes 489/95, 861/95 y 827/96) que ha permitido coadyuvar para el saneamiento del sistema financiero; c) la Privatización de empresas públicas (Ley 126/91) a través del cual se declaran privatizables 4 de las 14 empresas públicas; d) la Reforma Administrativa del sector público, concentrada en las áreas de Educación, Salud, Hacienda y Justicia (Guinovart, 2003). Cabe destacar además el establecimiento de la nueva Constitución en 1992, que reduce significativamente los poderes formales del Poder Ejecutivo. A partir de 1993, se percibe una baja capacidad de modificar políticas centrales. La corrupción deslegitimó el proceso de elaboración de políticas públicas, generando mayor inflexibilidad aún en este proceso (Molinas y otros, 2004).

Antecedentes

Paraguay cuenta con una ley reciente que regula la Función Pública (LFP, Ley 1626, 27/12/00). Esta Ley representa avances importantes en relación con la norma anterior (Estatuto del Funcionario Público, Ley 200/70), pero también problemas de viabilidad derivados fundamentalmente de no considerar la autonomía de los distintos poderes del Estado, no integrar la posibilidad de distin-

tas carreras para los distintos poderes y establecer una carga horaria legal que excede las posibilidades presupuestales. La ley abarca al personal de planta de todos los organismos del Estado, incluyendo niveles departamentales y municipales, y organismos de control. El personal contratado queda comprendido por el Código Civil, y el personal auxiliar por el Código de Trabajo.

Buena parte de las disposiciones de la LFP fueron impugnadas por funcionarios en forma individual y por distintos organismos de la Administración. La Corte Suprema de Justicia si bien no decretó su inconstitucionalidad, dispuso la suspensión de los efectos de los artículos impugnados para los recurrentes. Los aspectos que fueron objeto de impugnación son los siguientes: a) concurso público de oposición como requisito de ingreso a la función pública, y nulidad de designaciones en contradicción con este principio, b) determinación por reglamento interno homologado por SFP de la selección del personal auxiliar y contratado, c) extensión a dos años del plazo para la estabilidad definitiva, d) promociones por concurso de oposición, e) reglamentación de la carrera administrativa por decreto del PEN a propuesta de SFP, f) la descentralización de la gestión de personal en las oficinas de RH de las entidades.

Lo que más pesó en el conflicto fue la figura del derecho adquirido, ya que muchos de los cambios que introduce la ley modifican beneficios preexistentes, tal como el horario de trabajo que pasa de seis a ocho horas, y las vacaciones que pasan a tener la misma estructura que en el sector privado. Con respecto al sistema de ingreso por concurso, los sindicatos no objetan el mecanismo de ingreso sino la falta de garantías para que no se manipulen las decisiones de ingreso (Entrevista Talavera, 2004).

Cambios desde la fecha del diagnóstico (agosto 2003)

La modernización de la AP se incluye como primer eje programático para el gobierno en los informes de gestión oficiales. El nuevo gobierno se propone implementar la administración pública

por objetivos, con procesos periódicos de evaluación del cumplimiento de las metas previstas. En orden a este cometido, se han comenzado acciones de reestructuración y adecuación de funciones, estrategias de optimización y calidad en la provisión de servicios, sistematización de información necesaria para mejorar las funciones institucionales. La Unión Europea asignó un monto de seis millones de euros para asistir en la modernización del Estado en Paraguay, y está en elaboración el respectivo proyecto, dentro del Programa de Inversiones 727 OC (Entrevista Talavera, 2004).

En el marco de la Comisión Interinstitucional de Racionalización y del Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la Función Pública, actualmente en ejecución, se vienen desarrollando actividades para la implementación de la Ley de la Función Pública y la carrera de servicio civil. Un equipo de profesionales abogados laborales con especialización en Derecho Administrativo impulsan el “Diálogo sobre la Ley 1626/00” con alta participación de los tres poderes del Estado, Sindicatos y Ciudadanía, a fin de obtener una propuesta consensuada sobre los ajustes de la ley con los actores y sectores que intervienen en su aplicación (PEN, 2004). A septiembre 2004 se completaron las seis mesas de diálogo con sindicalistas, organizaciones de la sociedad civil, parlamentarios, académicos, y los directores de recursos humanos y asesores jurídicos de las instituciones de la Administración. A partir de lo conversado, el equipo de la SFP está trabajando en el nuevo proyecto de ley.

En paralelo con este proceso, a partir de agosto de 2004 la Corte Suprema comenzó a resolver las impugnaciones pendientes, expidiéndose por el rechazo de las mismas salvo en casos especiales como los reclamos por la autonomía universitaria.

Análisis de los Subsistemas²

Planificación de RRHH

Existencia e integridad del sistema (1)

La formulación de una política de recursos humanos y la organización de un registro de la

función pública están prescriptas en la LFP (cap. XIV art.96, inc. a y b). Existe como mecanismo de planificación el proceso presupuestario, pero tiene serias limitaciones como herramienta de planificación de recursos humanos. Parte de las causas de la inaplicabilidad de este subsistema en el Presupuesto, está vinculado con los problemas de la información de base. El hecho de no disponer de información confiable y completa sobre el número de funcionarios públicos, sobre la descripción de cargos, y de no contar con legajos personales completos comprometen la viabilidad del proceso de planificación.

Coherencia estratégica (2-3)

Antes de la asunción del nuevo gobierno, se encontraba en etapa de estudio un Proyecto de Ley de “Organización de la Administración Central del Estado” cuyo objetivo era “perfeccionar el uso de los recursos públicos, incrementar las capacidades para la acción estatal, mejorar la calidad de la gestión pública y producir resultados e impactos colectivamente compartidos y socialmente valorados” (Mensaje del Proyecto de Ley enviado al Congreso Nacional, citado por Guinovart, 2003). Se destaca que la estructura actual del Estado presenta problemas como ser grado de segmentación, superposición de funciones, sobredimensionamiento, rigideces para efectuar reestructuraciones. Se propone simplificar la organización del PEN y jerarquizar el rol de los Ministerios como conductores sectoriales. El proyecto de ley no se volvió a impulsar desde la asunción del nuevo gobierno, pero desde la SFP se declara la intención de avanzar con el tema posiblemente durante 2005 (Talavera, comunicación personal).

Información de base (4)

Existe un sistema de información en proceso de implantación, el SINARH (Sistema Nacional

² El análisis de los subsistemas sigue los 93 puntos críticos establecidos en la metodología, los cuales se listan con su correspondiente valoración en el Anexo I. Para cada apartado se indican entre paréntesis los puntos críticos asociados.

de Administración de RH), que forma parte del SIAP (Sistema de Información de Administración Financiera). Implica la implantación de un sistema de información sobre funcionarios públicos y clasificación de cargos según niveles, cada uno de los cuales se desglosaría en un conjunto de cargos específicos. Incluye módulos de legajos, liquidación, fojas de servicio y pago por bancos. A julio de 2001 había 146.113 funcionarios ingresados al SINARH. Una vez implantado permitirá el control financiero desde el Ministerio de Hacienda, contar con un legajo único por empleado, y realizar procedimientos de liquidación estandarizados. Para que esto suceda debe resolverse la vigencia de la normativa, y la revisión de la estructura de categorías y asignaciones presupuestarias actualmente muy complejas, ya que existen aproximadamente 2000 categorías presupuestarias (Guinovart, 2003). A septiembre 2004 sigue en curso la compra del hardware necesario para implementar el sistema. En el Tercer Informe de Gestión de Gobierno de Julio del 2004 (IGG, 2004), se menciona que la SFP está realizando la “Evaluación del SINARH”, y que se realizaron avances para generar la plataforma tecnológica adecuada para proveer informaciones estadísticas y de consultas sobre los servicios públicos. Se elaboró un diseño organizacional y metodológico para la ejecución del Censo Integral de Funcionarios Públicos- (CIFP) Activos. A partir de allí se proyecta ejecutar tareas de codificación y grabación de datos en una Base de Datos y elaborar informes estadísticos (IGG, 2004). Los primeros resultados del CIFP revelan que fueron censados 119.011 funcionarios en el PEN. Los ministerios con mayor cantidad de funcionarios censados son Educación y Cultura, Salud Pública y Bienestar Social, Interior y Defensa (PEN, 2004). Según el CIFP, el 85% de los cargos en el Estado es permanente, mientras que 12% corresponde a la categoría de contratados y 3% no especificó el carácter en que se encuentra trabajando. Se prepara un diseño similar para la ejecución del Censo de Jubilados y Pensionados-Pasivos, siguiendo posteriormente el mismo proceso, y se prevé su implementación a partir de agosto de 2004 (IGG, 2004).

Eficacia (5–9) y Administración (10–11)

Los datos del CIFP todavía están siendo procesados, por lo que no se cuenta todavía con información básica sobre el personal. Además, la escasez de fondos para poder pagar la desvinculación de los jubilables y los retiros incentivados, y la no vigencia de la LFP en relación con la desvinculación de personal prescindible no hacen posible una correcta distribución de los RH. Subsisten situaciones de déficit y de exceso de personal. Se ha registrado un aumento significativo del total de puestos de trabajo hasta el año 2000 (crece más de un 30% en la década, con fuerte peso de la incorporación de docentes), y un incremento en el peso de las remuneraciones en la estructura del gasto. Los gastos en servicios personales han ido creciendo como proporción del PBI (de 4.4 % en 1991 a 8.9% en el 2000) y ha aumentado el peso de las remuneraciones en la estructura del gasto. A partir de 2000 la tendencia se revierte, principalmente por la reducción de personal afectado al Ministerio del Interior y Defensa Nacional (se registró un descenso del 50%) que compensa el aumento de personal docente. La rigidez de los gastos en servicios personales se explica por el sistema de ingreso y el estímulo a la permanencia asociado al sistema de retiro (Guinovart, 2003) Hubo proyectos de reducir drásticamente el empleo público en el año 2000, a partir de un informe del Banco Central que recomendaba la desvinculación de 10.000 empleados, pero que no se concretaron por el alto nivel de desempleo (16%) en el mercado laboral (Molinas y otros, 2004). En cuanto al nivel de tecnificación, según el CIFP dos tercios del personal estatal cuentan con formación superior y universitaria, el 24% de los trabajadores del Estado tiene educación secundaria, y 8% educación primaria.

Organización del Trabajo

Existencia e integridad del sistema (12), Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos (13–17)

No existe un sistema escalafonario que regule el desplazamiento organizado de las personas.

La falta de una clasificación formal de puestos podría ser interpretado a primera vista como de flexibilidad pero que en realidad responde a la falta de un marco administrativo organizado. Con la nueva gestión se ha mostrado interés en resolver esta falencia, mediante la elaboración de una guía de clasificación de cargos de la administración pública, en forma conjunta entre la SFP y el Ministerio de Hacienda, que constituye una propuesta de descripción de 19 cargos tipo y perfiles profesionales de referencia para la APN (PEN, 2004). Otro indicio del interés en el tema es que, en el marco del programa de fortalecimiento de las Direcciones de RH, se formaron 30 analistas de puestos, quienes ya comenzaron la tarea de descripción de puestos que serviría de base para elaborar un manual de cargos (atribución del cargo y perfil psico-laboral) (IGG, 2004).

Calidad de la definición de perfiles (18–21) y administración (22–23)

El sistema de descripción de cargos es extenso y complejo y con muchas categorías presupuestarias. Todos los entrevistados han mencionado al SINARH como un instrumento que ha contribuido a ordenar y organizar el trabajo. Existen esfuerzos aislados en determinados sectores de la AP (especialmente las áreas técnicas del Ministerio de Hacienda) de organizar el trabajo contando con información básica para conocer la situación real en términos de cantidad de empleados, lugar de prestación, cantidad de cargos ocupados, formación, descripción de puestos y salarios.

Gestión del Empleo

Igualdad y mérito en el acceso (24–27)

La LFP (art. 15) establece como requisito para el ingreso a la función pública el concurso público de oposición, cuyo reglamento será preparado por SFP y aprobado por decreto del PEN, y establece además que todo acto jurídico por el que se dispuso el ingreso a la función pública en transgresión a la ley o sus reglamentos será

nulo, cualquiera sea el tiempo transcurrido. Estas disposiciones están impugnadas, y para los recurrentes, rige la Ley 200/70, que incluye un requisito general de “idoneidad para el cargo” sin especificar el mecanismo para evaluarla. Bajo la ley anterior se daban casos de incorporaciones de menores de edad, habiendo existido casos de cargos de ordenanzas ocupados por niños de 9 a 12 años. La percepción general y casi unánime es que no se usan de manera adecuada criterios objetivos que midan la idoneidad, capacidad y formación de las personas para su incorporación a la Administración Pública, persistiendo prácticas clientelísticas. Se señala como excepción a los maestros en tanto la Ley de Educación obliga a su selección por oposición (Ley N° 1725/01, art. 13, inc. 2). En el caso de cargos técnicos existe un cuidado mayor en cuanto al cumplimiento de los requerimientos formales que hacen al nivel de formación y experiencia, pero no se utilizan mecanismos profesionales para la selección. La LFP (arts. 14 y 15) establece que la forma de selección y admisión del personal del servicio auxiliar y del personal contratado se determinará por reglamento interno, el que se aplicará luego que hubiera sido homologado por la SFP, pero la disposición ha sido impugnada. No se registran problemas graves de discriminación por etnia o religión, pero hay baja representación de mujeres en los cargos medios y gerenciales, y no hay medidas concretas orientadas a revertir esta situación.

Calidad del reclutamiento y de la selección (28–32)

La LFP (art. 18) extiende de 4 meses a 6 meses el período durante el cual el nombramiento de los funcionarios tiene carácter provisorio, considerándose éste como un plazo de prueba. Además, incorpora el concepto de estabilidad provisorio (art. 19), la que se adquiere cumplido el período de prueba (6 meses), hasta que transcurran dos años ininterrumpidos de servicio en la función pública, cuando el funcionario adquirirá estabilidad definitiva (art. 20), siempre que se aprueben las dos evaluaciones contempladas en el regla-

mento interno del organismo o la entidad del Estado en que se encuentre prestando servicio. Esta disposición está impugnada. De acuerdo a la Ley N° 200/70 el nombramiento tenía “ipso facto” carácter definitivo, una vez que el funcionario hubiere pasado satisfactoriamente los cuatro meses de período de prueba. Desde la SFP se espera que a partir del manual de cargos tipo y la sensibilización sobre su aplicación, se pueda pasar a experiencias piloto de concursos de oposición y antecedentes en 2005.

Calidad de la recepción (33–34)

La inducción al nuevo puesto no está institucionalizada. Tampoco existen manuales, textos, folletos o materiales de orientación.

Movilidad (35)

La LFP (art. 37) establece que el funcionario público podrá ser trasladado por razones de servicio, por disposición de autoridad competente y aplicarse de un cargo a otro de igual o similar categoría y remuneración. Estos traslados responden más a acuerdos políticos o personales que a necesidades organizacionales.

Ausentismo (36)

No se dispone de indicadores que permitan medir el ausentismo. De las entrevistas realizadas, se menciona la existencia de casos de empleados que concurren solo a cobrar, pero señalan que no es un problema generalizado (Guinovart, 2003).

Disciplina (37)

Los procedimientos disciplinarios constituyen una importante preocupación. En efecto, de las entrevistas realizadas se deduce que solucionar el tema de la corrupción y de la racionalización del proceso de sumarios administrativos es una prioridad. De acuerdo a la LFP (art. 64), los funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa por incumplimiento de sus deberes u obligaciones o por infringir las prohibiciones establecidas en la ley de la Función Pública y las leyes análogas, haciéndose pasibles de las san-

ciones disciplinarias. También establece normas vinculadas al sumario administrativo (art. 73 a 85). Está pendiente la reglamentación de estas disposiciones.

Desvinculación (38–41)

Los despidos son excepcionales, en casos de probada mala conducta. En la LFP se prevén causales de desvinculación asociadas a evaluaciones técnicas del personal. Ello constituye un avance en la administración de la desvinculación una vez que se logre su implementación. Desde la SFP se propone la implementación de un programa de retiro voluntario para 2005 (Talavera, entrevista)

Gestión del Rendimiento

Planificación y seguimiento del rendimiento (42–45) y Evaluación (46–48)

No existe la carrera administrativa ni la evaluación sistemática del rendimiento. La LFP menciona las “evaluaciones contempladas en el reglamento interno de cada organismo” como un requisito para adquirir la estabilidad definitiva (art. 20), y que los funcionarios que resultaran reprobados en dos exámenes consecutivos serán desvinculados (art. 21). También dispone que las promociones sólo se realizarán previo concurso de oposición en razón de las calificaciones obtenidas y los méritos, aptitudes y notoria honorabilidad, comprobados mediante evaluaciones periódicas realizadas con la frecuencia que establezca la SFP (art. 35). Estas disposiciones son de carácter muy general, la Ley no establece claramente un sistema de evaluación de desempeño articulado con la carrera administrativa, y además están pendientes de reglamentación debido a la impugnación vigente. Sobre esta falta de instalación del tema en la norma, se suma la incidencia de pautas culturales muy fuertes que debilitan la comunicación entre las partes involucradas en el proceso de evaluación. En los casos donde este problema tiende a revertirse es a nivel de técnicos en donde, por su nivel de formación, parece con-

siderarse con mayor énfasis la necesidad de fijar estándares y comunicarlos al personal.

Administración (49)

Depende más de las características del directivo que de pautas generales y homogéneas. Según los entrevistados existen esfuerzos aislados dentro de las propias oficinas dependiendo de quienes estén en las jefaturas y de qué tan participativo sea su estilo de mando. Así, el riesgo de la discrecionalidad es significativo al no existir estándares de desempeño para los funcionarios y al no realizarse una transmisión sistemática de lo que se espera de ellos.

Gestión de la Compensación

Existencia de una estrategia salarial (50)

Se encuentra seriamente limitada por políticas de retribución que responden a prácticas inerciales y a problemas de caja y déficit fiscal.

Equidad interna y externa (51–57)

No hay información confiable que permita medir la equidad interna del sistema de compensaciones, se prevé trabajar con apoyo del BM durante el año próximo para lograr medidas válidas y trabajar en recomponer las divergencias. Con respecto a la equidad externa, los trabajadores del sector público perciben ingresos superiores que los del sector privado, acumulando más años de estudio en promedio. No obstante lo anterior, estudios realizados señalan que los retornos educacionales del sector privado son ligeramente superiores (14.5% vs. 13.8%; González, 2002, citado por Guinovart, 2003). El premio salarial de trabajar en el sector público es del 17% en Paraguay, mientras que el promedio para LAyC es del 4% (Panizza, 1999, citado en Molina y otros, 2004). La percepción general es que, para aquellos perfiles de muy alta calificación en el sector público se pueden presentar problemas de retención vinculados al aspecto salarial pero también al aspecto del desarrollo profesional. El control de remuneraciones de funcionarios públicos realizado durante 2003, permitió la detección de

1.650 personas con más de un salario (Guinovart, 2003).

Eficiencia (58)

No existen mecanismos de retribución que estimulen el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo y el desarrollo de competencias. Para los cargos de mayor calificación, las posibilidades que ha brindado el Estado para realizar cursos en el exterior se visualizan como una inversión que no necesariamente tiene un retorno en la propia función pública ya que el sector privado se constituye en una posibilidad laboral de mayor motivación.

Administración (59–61)

El hecho de que las compensaciones estén congeladas como consecuencia de los problemas fiscales, aunado a las deficiencias en la información, provocan limitaciones en el uso del subsistema para la gestión de los recursos humanos.

Otras compensaciones (62–64)

El sector público presenta factores extra-salariales que lo hacen atractivo: a) seguridad en términos de salario fijo, estabilidad, beneficios, seguro médico y jubilación; b) horario especial de trabajo para que los empleados completen sus estudios secundarios, teniendo el Estado un rol importante en la absorción de población menor de 18 años; c) oportunidades brindadas a los trabajadores con estudios universitarios para la realización de postgrados lo que implica una interesante externalidad; d) mayor calidad de vida relativa en términos de menor cantidad de horas de trabajo semanales, mayor acceso a cobertura médica, mejor remuneración promedio relativa. (Carossini, 1998, citado por Guinovart, 2003). La flexibilidad horaria presentada por la función pública y la disponibilidad de un ingreso seguro, a pesar del atraso salarial de los últimos años, hace que los funcionarios tengan mayores posibilidades de acceder a mayores niveles de educación.

El régimen de pensiones está teniendo problemas de solvencia importantes y es visualizado,

junto con el gasto en remuneraciones, como un problema para el fisco. Recientemente se inició el proceso de modernización en la Dirección de Jubilaciones del Ministerio de Hacienda mediante la digitalización y depuración de la foja de servicios de los beneficiarios. Como resultado, se han excluido a 2.161 beneficiarios, lo que representa un ahorro de 15.700 millones de guaraníes proyectado para todo el año 2004 (PEN, 2004).

Gestión del Desarrollo

Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera (65–70)

La LFP (art. 15) establece que el PEN, a propuesta de la SFP reglamentará por decreto los concursos públicos de oposición por los cuales se produce el ingreso y promoción en la función pública, pero esta disposición está impugnada, por lo que no existe una carrera administrativa establecida. Con la nueva gestión, la SFP comenzó el diseño de un Programa de Desarrollo de Carrera del Servicio Civil, en el marco del cual se elaboró una propuesta de descripción de puestos, como primer paso para avanzar en el diseño del sistema (PEN, 2004).

Calidad de la formación y gestión de la formación (71–76)

La calidad y gestión de la formación se ven limitados por la ausencia de un sistema que regule las necesidades de capacitación en función de las necesidades organizacionales. Las actividades de capacitación son puntuales y dirigidas a pequeños grupos, utilizándose como premio o reconocimiento, más que para cubrir necesidades identificadas. No obstante, el conocimiento y la formación es reconocida en todos los ámbitos de la AP. En algunos casos, se acompaña con un reconocimiento monetario (Ej: el Ministerio de Hacienda paga durante dos años un incentivo a quienes estudian y obtienen su título).

Gestión de la formación (74–76)

La LFP (art. 96e) establece como una de las funciones de la SFP la detección de necesidades de

capacitación del funcionario público y el establecimiento de planes y programas de capacitación, pero no se ha avanzado en su implementación. Durante 2003 se ha dado inicio al programa de formación en gestión de talentos y cambio organizacional de instituciones públicas, mediante convenio firmado entre el Ministerio de Hacienda y la JICA (PEN, 2004).

Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

Gestión del clima (77–78)

No se visualizan prácticas sistematizadas. Los funcionarios no se sienten reconocidos por la ciudadanía. Como un intento de cambio en las pautas culturales se lograron acuerdos entre la Secretaría de la Función Pública y organizaciones de la Sociedad Civil tales como la Red de Contralorías Ciudadanas y el Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI) con el objeto de proseguir una ronda de diálogo sobre aspectos que atañen a la percepción de la ciudadanía sobre los funcionarios públicos (PEN, 2004).

Eficacia de la comunicación (79–81)

Impera un sistema rígido de jerarquías que dificulta la participación activa de las personas en el diseño, renovación y agregación de valor a las actividades realizadas. No se perciben canales delineados y establecidos para una comunicación fluida de la información. Se citan casos de Ministerios que anuncian medidas y dictan resoluciones que afectan a otros Ministerios y dependencias, sin informar con anterioridad y por los canales adecuados a los involucrados. El compromiso y la participación se viven más como acatamiento de las órdenes dadas y de fidelidad al directivo, que a los aportes que puedan hacerse para mejorar los procesos de trabajo.

Equilibrio y calidad de las relaciones laborales (82–85)

No se aprecia que la búsqueda de la concertación sea lo predominante. Se visualiza que existe un sentimiento de derechos adquiridos por parte

del funcionario público, y una percepción de falta de autoridad por parte de algunos directivos (Guinovart, 2003). En relación a los derechos colectivos, la LFP (art. 51) establece que “la negociación colectiva de contratos de trabajo se regirá por la ley especial que regule la materia, debiendo siempre considerarse el interés general implícito en el servicio público”. Un avance en este sentido es la instalación de Mesas de Diálogo entre la Confederación Nacional de Funcionarios y Empleados Estatales (CONDEE) así como con los gremios de empleados públicos del sector médico (PEN, 2004).

Gestión del conflicto laboral (86–88)

Es de destacar que, de las entrevistas realizadas, no surge que la gestión de las relaciones humanas y sociales sea un aspecto prioritario. En general, las prioridades se ubican en torno la necesidad de una carrera administrativa, racionalización de cargos y estructura salarial. (Guinovart, 2003)

Gestión de las políticas sociales (88–89)

La LFP (art. 49d) establece para los funcionarios públicos los descansos establecidos en el Código del Trabajo (vacaciones, la protección a la funcionaria por gravedad y en período de lactancia, el matrimonio, la paternidad y el fallecimiento de hijos, cónyuge o padres). De acuerdo al Código corresponden: a) para trabajadores de hasta cinco años de antigüedad, doce días hábiles corridos; b) para trabajadores con más de cinco años y hasta diez años de antigüedad, dieciocho días hábiles corridos; y, c) Para trabajadores con más de diez años de antigüedad, treinta días hábiles corridos. De acuerdo a la información proporcionada por las fuentes consultadas, en realidad se utiliza la Ley N° 200/70 que dispone que el funcionario que tuviera al menos un año de antigüedad tiene derecho a un mes de vacaciones con goce de sueldo, anualmente (Guinovart, 2003). En cuanto a la protección a la funcionaria en estado de gravedad y en período de lactancia, el Código establece que toda trabajadora tendrá derecho a suspender su trabajo siempre que presente un certificado médico expedido o visado

por el Instituto de Previsión Social, o el Ministerio de Salud Pública.

Organización de la Función de RH

La Secretaría de la Función Pública de la Presidencia (SFP) es un organismo de rango ministerial creado por la LFP (art. 93). Reemplaza a la Dirección General del Personal Público de la Presidencia, que había sido creada por la Ley 200/70 y puesta en funcionamiento en 1989 con la designación de su primer Director. La SFP contaba con 14 personas a mediados de 2003. De acuerdo con lo establecido en la Ley de PGN 2003, la Secretaría de la Función Pública será dotada con personal administrativo excedente de la Secretaría Nacional de la Reforma, dependiente del Consejo de Ministros (Guinovart, 2003).

El criterio de funcionamiento que expresa la LFP es de centralización normativa y descentralización operativa. Se establece que las oficinas de RH de los organismos serán las unidades operativas descentralizadas, pero esta disposición también fue impugnada. Un avance en el sentido de la descentralización es el programa de Fortalecimiento de las Direcciones de Recursos Humanos del Sector Público encarado por la SFP. Se conformó una Red de Organizaciones de RH que nuclea a las unidades de RH de la APN con desarrollo de reuniones de trabajo conformando mesas de diálogo y concertación sobre temas críticos para la gestión (IGG, 2004).

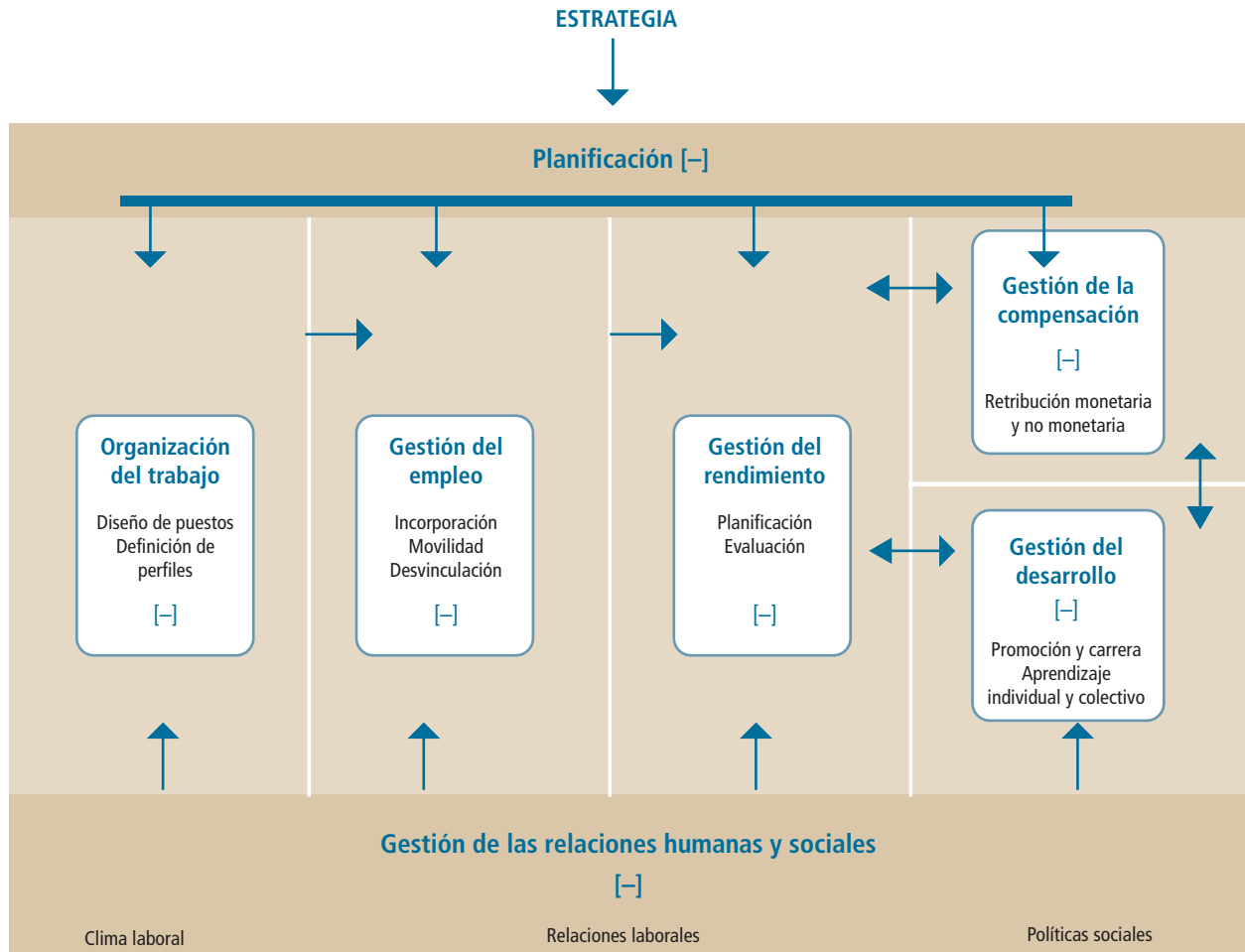
La SFP presentó a comienzos de 2003 un Programa Operativo Anual para el año 2003 (SFP, Memoria 2002–2003) en el cual se propone trabajar sobre los siguientes objetivos a) reestructuración del sector público y establecimiento de planes y programas d) reingeniería de normas, procesos y trámites administrativos, e) elaboración del reglamento general de selección, admisión, calificación, evaluación y promoción del personal público, siguiendo los lineamientos de la LFP, f) detección de necesidades de capacitación, g) mejoramiento de los sistemas de información y soportes computacionales para superar el rezago tecnológico en esta materia, h) trans-

parencia, participación y control ciudadano de la gestión pública (SIARE, CLAD). Parte de los fondos del Proyecto de Apoyo a la Modernización Institucional del Paraguay, en el marco del

convenio con la Comunidad Europea se dedicarán a desarrollar estas actividades durante los próximos tres años.

Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



II. INDICADORES

A) Indicadores Cuantitativos

(En dólares)³

1. Tasa de designaciones políticas

I. Cargos que prevén designación política en la Administración Central	320	Cargos administrativos del nivel A (64) + artículo 9 Ley 1.626 y que fueran identificados por el tercer dígito de la categoría presupuestaria (256)
II. Total de cargos administrativos de la Administración Central	38.350	Civiles excluidos docentes, personal de blanco, diplomáticos, magistrados judiciales y sindicos)
I / II	0.83%	

Peso fiscal del empleo público

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno

I. Nomina salarial de la Administración Central (millones)	451,75	2002 <i>Fuente:</i> Servicios personales-Gastos Obligados del Gobierno central según clasificación económica-Ministerio de Hacienda-Dirección de Política Fiscal.
II. Producto Bruto Interno (A precios mercado en millones.)	5.029,32	2002 <i>Fuente:</i> Informe Cuentas Nacionales – Banco Central del Paraguay.
I / II	8.98%	

Incentivos del Servicio Civil

3. Compresión vertical de los salarios

I. Asignación mensual de la máxima categoría (Director General – B17)	534,91	2003 <i>Fuente:</i> Diagnóstico Institucional de Sistema de Servicio Civil: El Caso De Paraguay (Elaborado a partir de tabla de categorías y asignaciones. PGN 2003) – Beatriz Guinovart – pág. 48.
II. Asignación mensual del categoría mínima (Auxiliar de Servicios Generales – H41)	121,42	2003 <i>Fuente:</i> Diagnóstico Institucional de Sistema de Servicio Civil: El Caso De Paraguay (Elaborado a partir de tabla de categorías y asignaciones. PGN 2003) – Beatriz Guinovart – pág. 48.
I / II	4.14	

³ Tipo de Cambio Promedio: 2003 Gs 6424 por cada US\$. 2002 Gs 5715 por cada US\$. Fuente: www.gastosocial.org.py (UNICEF Paraguay) – Estadística en base a Banco Central de Paraguay.

Incentivos del Servicio Civil

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

I. Sueldo promedio Administración Central y Entidades Educativas	206,99	<i>Fuente:</i> Diagnóstico Institucional de Sistema de Servicio Civil: El Caso De Paraguay (Elaborado a partir de Encuesta permanente de Hogares) – Beatriz Guinovart – página 41
II. PBI per cápita (mensualizado: 908,74/ 12)	75,72	2002 <i>Fuente:</i> Informe Cuentas Nacionales – Banco Central del Paraguay.
I / II	2.73	

Incentivos del Servicio Civil

5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado

I. Sueldo promedio Administración Central y Entidades Educativas	206,99	<i>Fuente:</i> Diagnóstico Institucional de Sistema de Servicio Civil: El Caso De Paraguay (Elaborado a partir de Encuesta permanente de Hogares) – Beatriz Guinovart – página 41.
II. Sueldo promedio del sector privado	178,82	<i>Fuente:</i> Diagnóstico Institucional de Sistema de Servicio Civil: El Caso De Paraguay (Elaborado a partir de Encuesta permanente de Hogares) – Beatriz Guinovart – página 41.
I / II	1.16	

Dotación de Servicio Civil

6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total

I. Número total de empleados públicos – Administración Central	152.968	2003 – <i>Fuente:</i> Diagnóstico Institucional de Sistema de Servicio Civil: El Caso De Paraguay (Elaborado a partir de datos SINARH) – Beatriz Guinovart – página 42.
II. Población Total	5.670.238	2003. Dirección general de estadísticas, encuestas y censos.
I / II	2.7%	

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total de la Administración Central (en millones)	931,63	2003 Situación Financiera Ejercicio Fiscal 23003 – Ministerio de Hacienda – Subsecretaría de estado de Economía e Integración.
II. Número total de empleados públicos – Administración Central	152.968	2003 <i>Fuente:</i> Diagnóstico Institucional de Sistema de Servicio Civil: El Caso De Paraguay (Elaborado a partir de datos SINARH) – Beatriz Guinovart – página 42.
I / II (en dólares)	6.090,35	

B) Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil**Tabla de índices**

Índice	Valor Índices (escala 0 a 20)	Porcentaje de la escala	Subíndice	Valor subíndices (escala 0 a 10)	Porcentaje de la escala
(E) Eficiencia	3.17	16%			
(M) Mérito	4.00	20%			
(CE) Consistencia estructural	1.80	9%			
			(CES) Coherencia estratégica	0.71	7%
			(CD) Consistencia directiva	0.86	9%
			(CP) Consistencia procesos	1.17	12%
(CF) Capacidad funcional	2.47	12%			
			(COM) Competencia	1.63	16%
			(EI) Eficacia incentivadora	0.92	9%
			(FL) Flexibilidad	1.09	11%
(CI) Capacidad integradora	3.76	19%			

Los índices representan en promedio alrededor de un 15% de la escala prevista, entre un valor mínimo de 9% para el índice de Consistencia Estructural, y un máximo de 20% para los índices de Mérito y Capacidad Integradora. La crítica situación normativa, con una nueva ley de Función Pública casi paralizada por las sucesivas impugnaciones, compromete al sistema de gestión de recursos humanos en general. Hay algunos indicios de que el tema de revertir esta situación es relevante para la nueva gestión de gobierno, a través de los intentos de implementación de la gestión por objetivos, y de las iniciativas de la SFP de generar acuerdos sobre la nueva ley, así como también información de base y documentos metodológicos que sirvan para instalar la idea de una modernización de la gestión de los RH.

Eficiencia

Refleja la ausencia de un sistema de información confiable, existencia simultánea de excedentes y déficits de personal, costo de las plantillas públicas y de las pensiones visualizado como excesivo, y ausencia de programas de capacitación sistematizados.

Mérito

Refleja la aplicación en casos aislados de criterios de mérito para el acceso a los cargos públicos, y la percepción de excesiva politización para el acceso y la promoción. En términos relativos se destaca positivamente la baja incidencia de discriminación por sexo y etnia. El ítem con más baja calificación tiene que ver con la existencia de procedimientos y garantías para evitar la arbitrariedad en el proceso de incorporación.

Consistencia Estructural

Subíndice Coherencia Estratégica. Este subíndice resulta con la menor valoración para el caso paraguayo. Es muy débil la integración de las funciones de recursos humanos entre sí, y con la estrategia de la organización. La ausencia de información de base para la toma de decisiones es central para explicar esta debilidad.

Subíndice Consistencia Directiva. Las áreas de personal no están jerarquizadas ni preparadas para asumir la efectiva gestión de los recursos humanos. Además, la visualización de la SFP como organismo rector y regulador en materia de gestión de recursos humanos es escasa.

Subíndice Consistencia de los Procesos. Presenta una valoración algo mayor que los otros dos subíndices. Refleja las limitaciones de los subsistemas de planificación y organización del trabajo, y la falta de criterios consistentes para las decisiones sobre remuneraciones, avance en la carrera y capacitación del personal.

Capacidad Funcional

Subíndice Competencia. Limitaciones de los subsistemas de organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento y de las remuneraciones para reclutar, retener e incentivar al personal de acuerdo a sus capacidades y contribuciones a la organización. En términos relativos reciben mejor puntuación los ítems relacionados con la gestión del empleo, por la aplicación de criterios de mérito en algunas organizaciones aisladas, especialmente en los cargos técnicos, y la parcial tecnificación de las plantillas públicas. Reciben las menores puntuaciones los ítems relacionados con la organización del trabajo, por la ausencia del diseño de puestos y perfiles en base a criterios técnicos.

Subíndice Eficacia Incentivadora. Este subíndice baja el promedio del índice de Capacidad Funcional. La gestión del rendimiento es prácticamente inexistente, y el sistema de remuneraciones presenta limitaciones para reconocer los logros de

los empleados e incentivar su desempeño. La retención del personal obedece mas bien a la falta de oportunidades en el sector privado.

Subíndice Flexibilidad. No se dan las rigideces propias de un sistema burocrático de organización del trabajo, pero es precisamente por la ausencia de desarrollo del mismo. Hay una mínima flexibilidad en el subsistema de gestión del empleo, por la posibilidad contemplada en la normativa de desvinculación por necesidades organizacionales o problemas de desempeño, si bien no es utilizada en los hechos.

Capacidad Integradora

En términos relativos se destaca positivamente la provisión de beneficios sociales para los empleados, y la ausencia de discriminación por etnia, raza o género (aunque cabe señalar la sub-representación de las mujeres en cargos medios y gerenciales). Estos aspectos compensan hasta cierto punto las limitaciones de la gestión del rendimiento y de la gestión de las remuneraciones, así como la inexistencia de políticas sobre clima laboral y comunicación.

III. CONCLUSIONES

Análisis de áreas causales

La concepción predominante en la gestión de recursos humanos ha sido una concepción tradicional por la cual se la percibe como un área de apoyo y no tanto como un área clave para el logro de productos y resultados organizacionales. Se detectan importantes vacíos normativos dada la situación intermedia entre una Ley de Función Pública basada en criterios burocráticos, y una nueva Ley que cuenta con puntos de avance pero que no se ha podido aplicar generalizada y homogéneamente, dadas las sucesivas impugnaciones recibidas.

Lo señalado anteriormente no implica centralizar la problemática en las limitaciones de la normativa. Al contrario, se entiende que el principal problema por el cual la normativa no ha

funcionado es un tema esencialmente cultural. Por otra parte, privilegiar lo cultural no implica entender que un cambio en este sentido se realiza al inicio de un proceso de modernización. Los cambios culturales se van dando a lo largo del proceso y a medida que se van mostrando resultados beneficiosos no solo en lo organizacional sino también en lo grupal y personal. Por ello importa avanzar en etapas y comunicar resultados.

En relación con la gestión en la AP, los problemas que los informantes (Guinovart, 2003) entienden prioritario solucionar son a) la corrupción, que resulta la preocupación central de la opinión pública, por sobre la inseguridad y el desempleo; b) la incidencia de los gastos en remuneraciones sobre el producto y el presupuesto, c) la incertidumbre normativa que genera la coexistencia de dos marcos legales que son aplicados alternativamente según el funcionario a cargo o el interés en juego en cada caso; d) la capacidad de la sociedad de cambiar patrones de comportamiento que viabilicen el adecuar las conductas a las normas y no a intereses personales o corporativos. El mayor desafío para la burocracia en Paraguay es, definitivamente, la lucha contra la corrupción (Molina y otros, 2004).

Factores del contexto interno y del entorno

Se aprecia que el tema de la modernización del servicio civil está presente en la agenda del nuevo gobierno. La preocupación de fondo que se percibe gira en torno al fortalecimiento institucional y de la democracia, de la justicia, de los mecanismos que permitan enfrentar la corrupción y en términos generales de la gobernabilidad. Se visualiza además que, para algunos actores, el problema del déficit público no solo se enfrenta a través de mejores prácticas tributarias, de recaudación y reforma del sistema de jubilaciones y pensiones sino también a través de la profesionalización y modernización de los procesos y productos públicos. Si se inicia el proceso de modernización del Estado con una visión sobre el rol que debe tener en el mismo la profesionalización de la gestión de los recursos humanos, serán mayores las posibili-

dades de que este aspecto no quede minimizado frente a las otras áreas de la reforma.

El informe de gestión de gobierno 2004 señala la implementación de un nuevo estilo de conducción enfocado en la administración pública por objetivos, con procesos periódicos de evaluación del cumplimiento de las metas previstas. Por eso ha aplicado acciones de reestructuración y adecuación de funciones, estrategias de optimización y calidad en la provisión de servicios, sistematización de información necesaria para mejorar las funciones institucionales. Destaca como un logro fundamental la recuperación del prestigio internacional y la confianza de los organismos multilaterales. En el orden fiscal señala las acciones que apuntaron a fortalecer las finanzas públicas con una política que define como responsable, transparente y seria en materia de recaudaciones y gastos. Acorde con los componentes del nuevo sistema de dirección, el gobierno generó informes de su gestión en forma periódica. Otros indicios del interés en el tema son el hecho de que la capacitación de los recursos humanos del gobierno figura como uno de los títulos del informe presidencial al congreso y se destacan las actividades desarrolladas para el logro de la implementación de la ley de la Función Pública (IGG, 2004).

Conclusiones principales del diagnóstico

La situación normativa ambigua entre la vieja normativa y la actual, así como la ausencia de un mensaje general y claro sobre los criterios a adoptar en materia de gestión de recursos humanos vulneran fuertemente el principio de mérito. Desde el punto de vista de la flexibilidad, la movilidad se visualiza como baja, existe una seguridad exagerada en relación a la estabilidad en el trabajo y ausencia de mecanismos generalizados y viables para la evaluación de los recursos humanos en relación a los productos organizacionales esperados. La nueva Ley incorpora innovaciones al respecto y la solución al tema dependerá de la viabilidad práctica de ésta y sus reglamentaciones (Guinovart, 2003).

La nueva gestión está trabajando a través del diálogo técnico profesional sobre la LFP, a fin de establecer las modificaciones necesarias para convertirla en un instrumento jurídico aceptado por todos los sectores y actores que intervienen directa o indirectamente en su aplicación (IGG, 2004). Se está intentando implementar la gestión pública por objetivos. En este sentido, cada dependencia del Poder Ejecutivo ha elaborado su respectivo plan operativo anual, tanto para la gestión 2004, como para la Gestión 2005. Se busca que la asignación de recursos públicos se realice sobre la base de metas y resultados concretos a alcanzar, con responsables específicos y obligaciones establecidas.

Asimismo, la Secretaría de la Función Pública ha puesto en marcha dentro de su programa de fortalecimiento una serie de actividades tendientes a lograr la implementación de la Ley de Función Pública como son la elaboración de la guía de clasificación de cargos, el censo de funcionarios públicos, la red de Organización de Recursos Humanos del Sector Público, las Mesas de Diálogo con los sindicatos y el control de las remuneraciones de funcionarios públicos (IGG, 2004).

IV. RECOMENDACIONES

Racionalización normativa

La reformulación de la LFP debería centrarse en los siguientes temas: a) Autonomía de los poderes y aceptación de distintas carreras para los distintos poderes. En este contexto analizar la eventual vinculación con la normativa referida al servicio militar, servicio de salud, educación, policial y servicio exterior; b) Viabilidad de propuesta de la Ley de crear un cuerpo central de carrera y la contratación de servicios de apoyo de alta gestión técnica y de confianza a través de contratos civiles, c) Integración de la evaluación de desempeño de los funcionarios con la evaluación institucional en función de productos y resultados organizacionales; d) Adecuación de las normas a las posibilidades presupuestales, en

especial en lo referente a horarios de trabajo. El proceso de negociación en curso “Diálogo sobre la Ley 1626/00”, parece un ámbito adecuado para estas iniciativas.

Definición de la dependencia institucional de la SFP

Actualmente depende de la Presidencia. Se están analizando proyectos que implican su vinculación a un Ministerio nuevo a crearse o al Ministerio de Hacienda. Esta medida busca facilitar la coordinación y vinculación con los procesos de modernización del Estado en general, en especial tomando en cuenta el reciente lanzamiento de la Gestión por Objetivos (IGG, 2004), que necesariamente deberá utilizar el presupuesto como su herramienta fundamental. El riesgo a considerar en este caso es el de postergar temas vinculados estrictamente a la gestión de recursos humanos, pero si se priorizan estos temas desde la conducción, podría ser una buena estrategia.

Fortalecimiento de los sistemas de información

A partir del relevamiento del CIFP y de avances en el desarrollo del SINARH.

Reglamentación de la carrera de servicio civil

Se requiere la delineación de los procesos técnicos de Selección, Evaluación, Promoción, Despido o desvinculamiento adecuado a la situación coyuntural nacional y a una situación futura deseada con fuerte enfoque sobre la Asistencia Social (IGG, 2004). Deberá acompañarse de la revisión en el nomenclador de cargos y de la tabla de asignaciones presupuestales.

Fortalecimiento de las direcciones de recursos humanos

La conformación de la Red de Organizaciones de Recursos Humanos de Sector Público, impulsada por la SFP, es un ámbito apropiado para lograr estos objetivos.

Redefinición de los mecanismos de incentivo

Se requiere la implementación de mecanismos que incentiven la permanencia y la productivi-

dad en un marco de gestión por resultados, sobre todo en los niveles gerenciales y profesionales.

V. TABLA DE SÍNTESIS

Categorías	Factores	Comentarios del Evaluador
Antecedentes		Problemas recurrentes de corrupción. Situación crítica económica y financiera ha relegado el tema del desarrollo del servicio civil.
Análisis del contexto institucional	Análisis del marco legal	Reciente ley de servicio civil, dictada en el año 2000, que sigue con dificultades para ser implementada plenamente por impugnaciones de inconstitucionalidad. La nueva gestión muestra interés en revertir la situación.
Análisis funcional del servicio civil	Análisis organizativo de la función Recursos Humanos	SFP creada en el año 2000 por la nueva ley, en el ámbito de Presidencia. Criterio de centralización normativa y descentralización operativa, pero que no ha sido puesto en práctica por impugnaciones.
Análisis por subsistemas	Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado	Serias dificultades en la generación de información sobre los recursos humanos en la APN. Fuerte peso del gasto en personal en relación con el tamaño de la economía. Prima salarial para los trabajadores de la AC en relación al promedio del sector privado.
	Planificación	El sistema administrativo presupuestario tiene una capacidad muy limitada de producción de información gerencial básica. Se está trabajando en la implantación de un sistema informático para resolver este problema crítico.
	Organización del trabajo	No existe un sistema escalafonario que regule el desplazamiento organizado de las personas. Se desarrolló recientemente un manual de 19 cargos tipo y sus correspondientes perfiles, con apoyo del BM, pero todavía no se implementó su utilización.
	Gestión del empleo	La nueva ley contempla el ingreso por concurso, pero sigue sin implementarse por las impugnaciones. La utilización de criterios técnicos para las designaciones depende del criterio de las autoridades, y es más frecuente en las áreas técnicas. Movilidad limitada. Despidos excepcionales.
	Gestión del Rendimiento	No existe la carrera administrativa ni la evaluación sistemática del rendimiento. Se menciona en la nueva ley de manera muy general, pero no hay reglamentaciones al respecto.
	Gestión de la Compensación	La estrategia salarial está muy comprometida por los problemas de caja y déficit fiscal. Falta información sobre remuneraciones. De los datos existentes se infiere fuerte inequidad interna y externa del sistema de compensaciones.
	Gestión del Desarrollo	La nueva ley establece la promoción por concurso, pero la medida fue impugnada y no se han reglamentado los procedimientos. Actividades de capacitación limitadas, y orientadas a grupos pequeños, pero valoradas en los ámbitos más técnicos.
Índices del sistema de servicio civil	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	La gestión del clima y la comunicación no son una prioridad. La nueva ley reconoce la negociación colectiva, pero no se ha dictado la ley específica al respecto. Se sigue aplicando la ley anterior para la asignación de beneficios sociales, ya que la nueva ley los restringe a los establecidos en el Código de Trabajo.
		Los índices representan en promedio alrededor de un 15% de la escala prevista, entre un mínimo de 9% para el índice de Consistencia Estructural, y un máximo de 20% para los índices de Mérito y Capacidad Integradora.

ANEXOS

ANEXO I. Valoración de los puntos críticos

(Ver anexo final)

ANEXO II. Ficha técnica del informe

- **Fecha de finalización del informe**
Fecha del diagnóstico: Agosto 2003
Fecha de la revisión: Septiembre 2004
- **Consultores**
Mercedes Iacoviello – Laura Zuvanic
Asistentes: Yanina Azzolina – Mariana Ca-
landra – María Jesús Zuvanic
- **Fuentes de obtención de la información**

Documentos

- Banco Central del Paraguay (2002) “Informe Cuentas Nacionales”. Asunción.
- BM (2003), Banco Mundial, Estrategia de Asistencia al País para la República del Paraguay 2004 / 2007. http://www.bancomundial.org.ar/archivos/CAS_Paraguay_cast.pdf
- Carosini, Leticia (1998) “El empleo en el sector público y el mercado laboral en el Paraguay”. Asunción. Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y la Justicia Social (CEPPRO). Serie Estudios '98, volumen 17. <http://www.ceppro.org.py/Espanol/Main3.html>
- Duarte Frutos (2003) Programa de Gobierno 2003–2008. Agenda para un país mejor. <http://www.presidencia.gov.py/programadegobierno.doc>
- González Cynthia (2002), El empleo público y privado. Un análisis de las diferencias salariales en Paraguay, Revista de Análisis Economía y Sociedad, Vol. 7, año 3, Marzo.
- Guinovart, Beatriz (2003) Diagnóstico Institucional de Sistema de Servicio Civil: el Caso de Paraguay. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Agosto.
- IGG (2004), “Por un país mejor. Tercer Informe de Gestión de Gobierno. Abril-Junio 2004”. Presidencia de la República. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. Secretaría General de la Presidencia de la República. <http://www.presidencia.gov.py/300dias.pdf>
- Ministerio de Hacienda (2002) “Servicios personales – Gastos Obligados del Gobierno central según clasificación económica.”. Dirección de Política Fiscal. Paraguay.
- Ministerio de Hacienda (2003) “Situación Financiera. Ejercicio Fiscal 2003”. Subsecretaría de Estado de Economía e Integración. Paraguay.
- Molinas, José; Pérez Liñan, Aníbal y Saiegh, Sebastián (2004) “Political Institutions, Policy-making Processes, and Policy Outcomes in Paraguay”. Latin American Research Network, Inter-American Development Bank. August. <http://www.iadb.org/res/laresnetwork/projects/pr229finaldraft.pdf>
- PEN (2004) Informe presidencial al Congreso de la Nación, Presidente Nicanor Frutos Duarte, Julio 2004.
- SFP (Secretaría de la Función Pública), “Memoria 2002–2003. Informe de las actividades desarrolladas en el período 1ro. de julio de 2002 al 30 de abril de 2003”. Paraguay.

Entrevistas

- Talavera, Maximiliano. Secretario de la Función Pública. Entrevista telefónica, jueves 16 de septiembre de 2004.
- Maciel Gonzalez, Julia. Ministra Secretaria Ejecutiva de la Secretaría Técnica de Planificación. Intercambio por correo electrónico. Septiembre 2004.

Normativa

- Ley N° 200/70, Estatuto del Funcionario Público. 17 de Julio de 1970.
- Ley N° 1.626/00 de la Función Pública de 28 de diciembre de 2000.

Ley N° 200/70 Estatuto del Funcionario Público de 9 de julio de 1970.

Ley N° 1.183/86 Código Civil.

Ley N° 213/93 Código Laboral con las modificaciones dadas por la Ley N° 496/95.

Ley N° 1.725/01 Estatuto del Educador de 13 de septiembre de 2001.

Ley N° 125/91 Ley Impositiva.

Ley N° 2.061/02 del Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2003 de 31 de diciembre de 2002.

Ley N° 1.535/99 de Administración Financiera del Estado el 31 de diciembre de 1999.

Sitios web consultados

Presidencia de la Nación – Paraguay	www.presidencia.gov.py
Portal Paraguay Gobierno	www.paraguaygobierno.gov.py
Dirección Técnica de Planificación	www.stp.gov.py
Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y de la Justicia Social (CEPPRO)	www.ceppro.org.py/Espanol/Main1.html
Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos	www.dgeec.gov.py
Ministerio de Hacienda	www.hacienda.gov.py
Contraloría General de la República del Paraguay	www.contraloria.gov.py
Grupo Banco Mundial – Dirección Sub-regional Argentina, Paraguay, Uruguay, Chile	www.bancomundial.org.ar
Banco Interamericano de Desarrollo	www.iadb.org
CLAD	www.clad.org.ve

Abreviaturas

AP	Administración Pública
APN	Administración Pública Nacional
BM	Banco Mundial
CIFP	Censo Integral de Funcionarios Públicos
CISNI	Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad
CONDEE	Confederación Nacional de Funcionarios y Empleados Estatales
LFP	Ley de la Función Pública – Ley 1626/00
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
PGN	Presupuesto General de la Nación
RH	Recursos Humanos
SFP	Secretaría de la Función Pública
SIAP	Sistema de Información de Administración Financiera
SINARH	Sistema Nacional de Recursos Humanos

Síntesis del diagnóstico

Caso Perú¹

I. RESUMEN EJECUTIVO²

Principales conclusiones

Si bien en Perú existen desde 1937 entidades encargadas a nivel central de la gestión de los recursos humanos del sector público y marcos legales relativos a la gestión de los recursos humanos en la APN, no se ha logrado consolidar un Sistema de Servicio Civil. En el sector público peruano conviven un régimen laboral público y un régimen laboral privado. El régimen público ha estado regulado por la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (D.L. N° 276), promulgado en 1984 y su reglamentación respectiva. El régimen laboral privado, se encuentra regulado por el D.L. N° 728 es aplicable a determinadas entidades públicas a través de autorizaciones específicas contenidas en las leyes de presupuesto anual. En febrero de 2004 se publicó la Nueva Ley del Empleo Público, la cual regirá a partir de 2005 y fueron enviados cuatro proyectos a efectos de reformular la gestión del empleo y de la carrera administrativa. Sin embargo, el contexto político y la ausencia de una institucionalidad clara y permanente de las prácticas de recursos humanos no permiten visualizar un cambio significativo del Servicio Civil Peruano en el corto plazo.

Los subsistemas que presentan mayores disfuncionalidades son los de planificación y gestión de la compensación, regidos por prácticas de ne-

gociación interna, altamente politizados y despoñados de mecanismos y sistemas de información que puedan mejorar sus performance a mediano plazo. La gestión de la organización del trabajo, del empleo, del desarrollo y del rendimiento, si bien cuentan con marcos legales que los regulan no han generado prácticas permanentes de aplicación. Asimismo, la institucionalidad a nivel central ha estado sometida a cambios que han impactado sobre el desempeño general del sistema y de las unidades de recursos humanos a nivel individual.

En ese sentido, los índices muestran el escaso desarrollo del sistema, con el valor más bajo ubicado para el índice de consistencia estructural que alcanza a 13% y el valor más alto para el índice de capacidad integradora que alcanza a 18%.

¹ Autores: Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic.

Este trabajo se basa en la revisión y actualización del diagnóstico realizado por Juan Carlos Cortázar Velarde (2003).

² El diagnóstico original se basó en el análisis de Organismos, Programas o Proyectos regidos tanto por el régimen público como el privado: Ministerio de Energía y Minas; (SUNAT) Carrera de los profesionales de la salud Municipalidad de Lima Metropolitana; Carrera Pública del Profesorado y Servicio de Administración Tributaria (SAT) de la Municipalidad de Lima Metropolitana. El presente trabajo y su evaluación se ha centrado especialmente en el análisis de lo regido por el Régimen público establecido por la Ley 276.

Contexto institucional

En 1990 Alberto Fujimori gana las elecciones y dos años después suspende el Congreso Nacional e interviene al Poder Judicial. A fines de diciembre de 1993 entra en vigencia la nueva Constitución, que entre otras medidas establece la reelección inmediata al cargo de presidente. En 1995 Fujimori es reelegido como presidente en una segunda vuelta en la que su más cercano contendiente retira su candidatura bajo protesta. En noviembre de 2000 el gobierno enfrenta una grave crisis política como consecuencia de serias denuncias de corrupción. Fujimori anuncia su renuncia desde Japón. También se produce la renuncia de los dos vicepresidentes. El presidente del Congreso, Valentín Paniagua Corazao, asume por mandato constitucional la presidencia de la nación. Su interinato dura hasta el 28 de julio de 2001, año en el que Alejandro Toledo, líder del partido Perú Posible, fundado seis años antes, vence en segunda vuelta al líder del Partido Aprista Peruano y ex presidente Alan García Pérez. Toledo asume la presidencia en julio del 2001 y atraviesa actualmente una precaria situación política. A lo largo de 2004, se ha producido un incremento sostenido de huelgas, paros y protestas populares, entre ellas el paro de las enfermeras; las marchas de los coccaleros y el conflicto docente, que llevaron, en mayo, a la declaración del estado de emergencia. Este contexto se ve agravado por una serie de escándalos de corrupción con eje en el presidente y su entorno familiar. Paralelamente, la economía que pareciera disociada del contexto político, ha mostrado por 36 meses consecutivos crecimiento, y los pronósticos aseguran su continuidad. En ese sentido, se prevé un crecimiento del PBI de un 4,2^o% frente al mismo período anterior. Este repunte se debe en parte, al mejoramiento de las exportaciones, principalmente de materias primas, un sector que no genera mucho empleo pero cuyos precios gozan de altas cotizaciones en el mercado internacional.

En el Perú existen desde 1937 entidades encargadas a nivel central de la gestión de los recursos humanos del sector público. En ese año se crea la Intendencia General de Hacienda, luego reemplazada por la Dirección General de Escalafón y Listas Pasivas (Ley N° 8.801), seguida en julio de 1950 por la instauración de la Dirección General del Servicio Civil (D.S. 522, Reglamento del Estatuto y Escalafón del Servicio). Este organismo estuvo encargado de tutelar el cumplimiento de los aspectos relacionados con los derechos y obligaciones de los empleados públicos y pensionistas, así como de atender en primera instancia los problemas que se presenten.

Posteriormente fue creada la Oficina Nacional de Personal (ONAP), dependiente de la oficina del Primer Ministro. En diciembre de 1973 se creó el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) como organismo público descentralizado de la Oficina del Primer Ministro (D.L. 20.316). El INAP tenía como misión regular y administrar los sistemas de personal, racionalización, capacitación y abastecimiento, posteriormente adscrito como órgano autónomo al despacho de la Presidencia de la República y otorgándose a su jefe la categoría de Ministro con voz en las sesiones del Consejo de Ministros. Pese a la alta jerarquía de la entidad y de su titular, el INAP no fue capaz de gestionar de manera eficaz las políticas de gestión de los recursos humanos, en especial la relativa a los salarios, que se mantuvieron bajo autoridad directa del Ministerio de Economía y Finanzas. En 1995 el INAP fue disuelto (Ley N° 26.507), y sus funciones pasaron a ser responsabilidad exclusiva de cada entidad del sector público.

En los últimos años tanto la Presidencia del Consejo de Ministros —a través de la Dirección General de la Gestión Pública— y el Ministerio de Economía y Finanzas han intentado concentrar y fortalecer ciertas responsabilidades centrales relativas a las funciones generales de administración del personal y a la de la administración de los salarios en particular.

Marco legislativo

En el sector público peruano conviven un régimen laboral público y un régimen laboral privado. El régimen público ha estado regulado por la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (D. L. 276), promulgado en 1984 y su reglamentación mediante el D.S. N° 018/85/PCM en 1985 y el D.S. N° 005-90-PCM en 1990. El régimen establecido en la Ley 276, se fundaba en: la existencia de mecanismos de ingreso y promoción fundados en los principios de igualdad y de mérito; el ingreso a la carrera pública por el nivel más bajo del grupo ocupacional y mediante concurso público obligatorio y la homogeneidad remuneratoria, establecida mediante un régimen único de remuneraciones.

El régimen laboral privado es aplicable a determinadas entidades públicas gracias a autorizaciones específicas contenidas en las leyes de presupuesto anual y se encuentra regulado por el D.L. 728-91. A mediados de la década de los noventa, dentro de un proceso de reforma del Estado que quedó trunco, una serie de entidades e instituciones públicas comenzaron también a migrar hacia el régimen laboral privado: entre ellas, algunas totalmente nuevas —como INDECOPI, OSINERG, CONASEV; otras reconstituidas— como la Contraloría General de la República, SUNAT y Aduanas; e incluso algunas instituciones paradigmáticamente públicas y estatales como el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

En los años recientes se ha hecho cada vez más uso de contrataciones denominadas genéricamente “contrato de servicios no personales”. Ello ha respondido básicamente a la intención de los directivos de superar la rigidez del régimen público (en términos de contratación y remuneración especialmente). Este tipo de contrataciones carece de una regulación adecuada, amparándose de manera genérica en el Código Civil y en la Ley de Contrataciones del Estado. El contrato por servicios no personales no corresponde en la actualidad a ninguna categoría

jurídica específica ni tiene precedentes claros en la legislación peruana. El interés de las entidades públicas por este tipo de contratos está en directa relación a la posibilidad de asignar una remuneración fuera de los marcos establecidos por el régimen público, contratar de manera rápida y discrecional, disminuir los costos vinculados a cada puesto (pues el contrato no genera beneficios laborales) y evitar la rígida estabilidad laboral (los contratos pueden no ser renovados y pueden ser rescindidos a pedido de las partes).

Cambios desde la fecha del diagnóstico

A partir del 2005 regirá la Nueva Ley Marco del Empleo Público aprobada en febrero de 2004. Este proceso de reforma de la administración se da en el marco de la agenda del Acuerdo Nacional suscrito el 22 de Julio de 2002 y ratificado en la Hoja de Ruta 2004–2006 y en el Compromiso Político, Económico y Social de Corto Plazo del 19 de abril de 2004.

La ley establece un sólo y único régimen para los empleados estatales, cualquiera sea el sistema laboral en el que se encuentren, dado que actualmente, en los organismos públicos conviven dos regímenes laborales. Asimismo, existen regímenes de empleo público vigentes para los miembros de las FF.AA., Policía, cuerpo de diplomáticos, maestros y profesionales de la salud. El nuevo marco legal mantiene en principio ambos regímenes siempre que existan razones objetivas para sostener tal especialidad, y se señalan cuatro grupos ocupacionales de servidores públicos: directivos superiores, ejecutivos, profesionales y complementarios³. La reciente ley marco crea el Consejo Superior del Empleo Público (COSEP), como un organismo público descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) como ente rector especializado

³ La LCA distingue tres grupos: profesionales, técnicos y auxiliares, mientras que las entidades regidas por el régimen privado tienen cada una de ellas sus propias clasificaciones.

del régimen del empleo público. Este organismo será encargado de vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en la norma y centralizará y analizará todo tipo de información relativa al empleo público. Además propondrá a la Presidencia del Consejo de Ministros las políticas, acciones y normatividad sobre la gestión de recursos humanos, capacitación y mejoramiento del sistema de empleo público. De igual manera se crea el Tribunal del Empleo Público como órgano del Consejo Superior que actuará como última instancia administrativa respecto de reclamos y controversias que versen sobre derechos y obligaciones del empleo estatal.

La norma también estableció que en el plazo de 120 días contados a partir de la publicación de la Ley, el Ejecutivo remitiría al Congreso las propuestas legislativas sobre la Ley de Carrera del Servidor Público, Ley de los Funcionarios Públicos y Empleados de Confianza, Ley del Sistema de Remuneraciones del Empleo Público, Ley de Gestión del Empleo Público y Ley de Incompatibilidades y Responsabilidades. El Consejo de Ministros aprobó cuatro proyectos que fueron remitidos al Congreso a mediados del 2004: 1) la Ley de la Carrera del Servidor Público, 2) la Ley de Funcionarios Públicos y Empleados de Confianza, 3) la Ley de Gestión del Empleo Público, y 4) la Ley de Incompatibilidades y Responsabilidades. El proyecto relativo a Remuneraciones, fue enviado en marzo del 2005⁴.

Este último proyecto contó con demoras, dado que si bien en abril de 2004 se publica la Ley 28.212, relativa a los salarios de los altos funcionarios y autoridades del Estado, el proyecto sobre remuneraciones quedó pendiente de ser considerado después que se vote por segunda vez en el congreso la Ley de pensiones (20.530)⁵.

El **Proyecto de Ley de la Carrera Administrativa del Servidor Público** entre sus principales aspectos establece: 1) el derecho de la negociación colectiva para los servidores públicos; 2) la conformación del sistema de administración de personal, por el Consejo Superior del Empleo Público (COSEP), el Tribunal del

Empleo Público y las Oficinas de Recursos Humanos de cada entidad de la Administración Pública; 3) los procesos de selección son competencia de cada unidad, a través de una Comisión Permanente, conformada por tres Directivos Superiores; 4) Crea la Escuela Nacional de Administración Pública y 5) el subsistema de Gerencia Pública para la designación de los Directores Nacionales, Directores Generales y Gerentes Generales por concurso de mérito a cargo de una Comisión Nacional designada por el Presidente de la República. El Subsistema de la Alta Gerencia Pública comprende a los cargos de tercer nivel jerárquico dentro del Poder Ejecutivo, los cuales serán provistos mediante concurso conducido y regulado por un Consejo de Alta Gerencia Pública dentro del COSEP, conformado por tres personas designadas por el Presidente de la República; 6) establece las calificaciones a efectos de la evaluación de desempeño y la posibilidad de finalización de la carrera pública por ese motivo.

Proyecto de Ley de Gestión del Empleo Público. Establece una serie de Instrumentos de gestión. Entre los novedosos figuran:

1. Plan Institucional de Gestión de Recursos Humanos (PIRH) y Convenios de Gestión de Recursos Humanos (CGRH). Los PIRH, cada institución deberá articular las necesidades cuantitativas y cualitativas de recur-

⁴ Para mayor detalle sobre los proyectos ver <http://www.pcm.gob.pe/> y la conferencia de prensa de la Presidencia del Consejo de Ministros del 22 de marzo de 2005 en la página web señalada

⁵ Basicamente, se requería la modificación para que la ley de remuneraciones que ya no tropiece con las dificultades que significa la ley 20.530 por la cual los que se jubilan ganan igual que los que están trabajando. Esta norma se daría en un plazo transitorio de dos o tres años como mínimo para equiparar categorías. Como podrá observarse, este tema presenta una arista conflictiva.

humanos a corto, mediano y largo plazo contrastando las necesidades detectadas con las capacidades internas institucionales, e identificando las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias, especificando, asimismo, que su ejecución es de responsabilidad del titular de cada entidad. En el CGRH se definen los objetivos y metas específicas que se miden a través de indicadores de gestión, como sistemas de evaluación de desempeño y a través de criterios de asignación de beneficios, con el objeto de asegurar una política de recursos humanos que mejore la prestación de los servicios y tienda a mayores niveles de eficiencia y a la optimización del uso de recursos públicos.

2. **Manual de Perfiles de Competencias (MPC).** Es un documento normativo que describe los perfiles de competencia de los puestos de trabajo de cada entidad e incorpora aquellas cualidades o características centrales, cuya posesión se presume como determinante de la idoneidad de la persona y el correspondiente éxito en el desempeño de la tarea.
3. **Programa de Incentivos.** Este instrumento permite establecer una serie de incentivos y reconocimientos a los empleados públicos que hubieran tenido un alto rendimiento y desempeño en la prestación de sus servicios. Los incentivos grupales deberán ser igualmente conocidos por los empleados y generar en las personas la certeza de que pueden ser logrados por el conjunto de personas.

Proyecto de Ley de Incompatibilidades y Responsabilidades del Personal del Empleo Público que establece el régimen de incompatibilidades y prohibiciones, ordenando la legislación dispersa e incompleta y estableciendo la obligación de presentar declaración jurada.

Proyecto de Ley Empleados Públicos y de Confianza. Contempla el régimen jurídico que corresponde a los altos funcionarios públicos y a los empleados de confianza, que no se encuentran comprendidos en la ley de Carrera Pública.

El régimen jurídico comprende la clasificación, el ingreso, los derechos y obligaciones y la extinción de la relación de empleo público. También establece el requisito de estudios superiores, experiencia y capacitación para este grupo de funcionarios.

Análisis de los Subsistemas⁶ **Planificación de Recursos Humanos**

Existencia e integridad del sistema (1)

La planificación de Recursos Humanos se realiza centralmente a través del proceso de gestión presupuestaria, que posee una serie de debilidades. Entre ellas destaca la fragmentación, el limitado planeamiento estratégico sectorial y la ausencia de gestión por resultados⁷. Estos aspectos se trasladan al área de gestión de recursos humanos, que mantiene el alto componente inercial de la gestión presupuestaria, traducido en fuertes restricciones al gasto. A lo largo de la última década, las leyes de Presupuesto han considerado en forma reiterada normas de austeridad, abarcando restricciones tales como la prohibición de efectuar nombramientos; crear, modificar o recategorizar plazas; incrementar remuneraciones y efectuar gastos por concepto de horas extraor-

⁶ El análisis de los subsistemas sigue los 93 puntos críticos establecidos en la metodología, los cuales se listan con su correspondiente valoración en el Anexo 1. Para cada apartado se indican entre paréntesis los puntos críticos asociados.

⁷ En los últimos años se ha tratado de modificar este aspecto a través de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM), que son aprobados por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Presidencia del Consejo de Ministros. Los PESEM no son un plan de políticas sino que focalizan en la visión, misión, objetivos e indicadores sectoriales no por pliego presupuestario. Si bien es un instrumento de planificación bien concebido y con gran potencial, aún falta integrarlo de manera más efectiva y articulada con los mecanismos presupuestarios. Asimismo, la figura de Convenios por Desempeños, abarcan un bajo número de instituciones.

dinarias, entre otras medidas (Sánchez Albavera, 2003)⁸.

Coherencia Estratégica (2-3)

Las decisiones relativas a la evolución de la planta de personal no se basan en estudios previos de las necesidades y disponibilidad de personal. Tales decisiones responden de manera reactiva a la necesidad de enfrentar tareas específicas, a pedido de las altas autoridades políticas o de nuevos mandatos legales. Esta situación permite prácticas de *negociación oportunista* -basadas en conexiones políticas- entre las unidades demandantes de personal y el Ministerio de Economía y Finanzas. Las normas de austeridad han dado lugar a la falta de sinceramiento en los Cuadros Analíticos de Personal (CAP), que son la base para establecer el número de plazas asignadas y presupuestadas para cada entidad pública. La constante restricción presupuestaria, la inercialidad y la necesidad que las modificaciones deban contar con una Ley del Congreso o un Decreto de Urgencia ha generado poca capacidad de adaptación a los cambios estratégicos del entorno. Esta rigidez del sistema es paliada a través de una modalidad *sui generis* denominada “contrato de servicios no personales”, la cual no contempla un régimen de derechos y beneficios y no corresponde a ninguna categoría jurídica conocida o específica, salvo menciones aisladas en normas dispersas, como por ejemplo la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Se calcula que aproximadamente el 40% del total de empleados en el régimen público se encuentra bajo esta modalidad (Informe Comisión, 2001)

Información de base (4)

Las entidades públicas no cuentan con sistemas de información sobre sus recursos humanos que les permitan conocer con exactitud el tamaño y características fundamentales de sus plantas de personal y tomar decisiones informadas sobre su evolución futura. Asimismo, a nivel centralizado no se cuenta con estadísticas ni registros confiables que permitan responder a las preguntas de

cuántas, dónde y qué personas trabajan para el sector público, así como saber los ingresos que éstas reciben, si bien se están realizando esfuerzos para mejorar esta situación. Existe el SIGA que tiene por objetivo dar una solución informática integrada al Sistema de Información de Administración Financiera (SIAF) para los procesos de personal, abastecimiento, tesorería y contabilidad, pero no está disponible en todas las instituciones⁹. Cada institución realiza sus propios desarrollos informáticos (INEI, 2002). La situación es de tal preocupación que debió establecerse por Ley de presupuesto en año 2003, la realización de un censo de las personas que prestan servicios al estado bajo cualquier régimen laboral y que actualmente ya ha sido finalizado (Entrevista Catañon Seoane, 2004)¹⁰.

Eficacia (5-9)

La inexistencia de información impide contar con análisis relativos a déficits o excedentes. La evolución de la planta responde a una dinámica reactiva. Como resultado de esta debilidad las plantas de personal han tendido a crecer sostenida y desordenadamente. Ello es claro en el caso de las carreras docente y de salud desde hace mucho tiempo atrás y también en aquellas instituciones reguladas por el marco privado. Des-

⁸ Las exoneraciones que se señalan en la misma ley de presupuesto son en general para los casos de Magistrados; egresados de las escuelas de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, entre otros.

⁹ De acuerdo al informe solo 145 instituciones disponen del SIGA y existen 196 aplicativos de Recursos Humanos diferentes en las que no disponen de SIGA y 593 instituciones que se supone que operan con procesos manuales o semi-manuales (SIGA, 2003).

¹⁰ Ver Compromiso Político, Social y Económico de corto plazo, 2004. Las demoras en el cumplimiento por los organismos de este ítem se señalan también en el Documento de trabajo Carrera Pública. Problemas y Propuestas, realizado por el Centro de Investigaciones Parlamentarias del Congreso de Perú, área de estudios jurídico-político, junio 2003, Lima.

de el año 2000, el principal rubro de gasto en el Presupuesto es el pago de la planilla pública (26%). Este comprende el pago de las remuneraciones de los trabajadores así como los beneficios sociales que contempla la ley, sin incluir el pago de pensiones ni los servicios no personales. Tomando los porcentajes de pensiones (alrededor del 17%), se observa que el 43% del presupuesto se gasta en pago de pensiones y remuneraciones (Informe CAD, 2003). No existe información vinculada a la tecnificación de las plantillas, pero se presupone que las contrataciones vía servicios no personales en general tienen alto porcentaje de titulados.

Administración (10–11)

Las áreas de personal se limitan a agregar las demandas que provienen de las unidades de la organización.

Organización del Trabajo

Existencia e integridad del sistema (12)

La función está escasamente desarrollada en las entidades públicas. El diseño de puestos es algo virtualmente inexistente, más allá de la existencia de los Manuales de Organización y Funciones (MOF). La definición de perfiles dista de un enfoque centrado en las competencias de los candidatos, poniendo énfasis en aspectos vinculados a la formación profesional de los mismos. En algunos casos, los perfiles pueden estar incluidos en los MOF, estableciendo antecedentes y estudios.

Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos y perfiles (13–21)

Los procesos de diseño de puestos y definición de perfiles muestran una notable debilidad. Hasta el momento, estos procesos prácticamente no se realizaban. En ese sentido, si bien existen documentos formales en los cuales se establecen puestos y perfiles —Manual de Organización y Funciones, Manual de Descripción de Cargos— estos constituyen una formalidad a la cual las entidades están legalmente obligadas¹¹ pero no

afectan significativamente los procesos de Organización y de Gestión del Empleo. El proyecto de Ley de Gestión del Empleo público, establece la elaboración del Manual de Perfiles de Competencias (MPC), que define los perfiles de competencia de los puestos de trabajo de cada entidad e incorpora aquellas cualidades o características centrales, determinantes para el desempeño de la tarea. En el caso de la contratación por servicios no personales, los términos de referencia son elaborados, en la mayoría de los casos, de acuerdo a las características del futuro ocupante. En el caso de las carreras magisterial y de salud, no hay descripciones de puestos ni perfiles desarrollados.

Administración (22–23)

No existe una práctica consolidada de revisión de diseño de los puestos y perfiles ni participación de los directivos de línea.

Gestión del Empleo

Igualdad y mérito en el acceso (24–27)

Existe un marco normativo en el régimen público, dado por la Ley 276 y sus reglamentaciones¹², cuya implementación muestra mayor consistencia que en los otros subsistemas. Sin embargo, a lo largo de la década del noventa y hasta la actualidad las leyes anuales de presupuesto han congelado los nombramientos bajo dicho régi-

¹¹ Por las orientaciones y disposiciones de la Directiva No 001-95-INAP/DNR sobre “Normas para la Formulación del Manual de Organización y Funciones” y el Decreto Supremo No. 017-96-PCM que aprueba el Procedimiento a seguir para la selección, contratación de personal y cobertura de plazas en organismos públicos.

¹² Cabe señalar que a juicio de algunos de los informantes aún si fuese posible contratar personal nombrado, las exigencias del régimen público son tan rígidas y engorrosas que impedirían una contratación acorde con las exigencias que emanan de la coyuntura y necesidades inmediatas de las entidades en cuestión.

men, obligando a las entidades¹³ a recurrir masivamente a la contratación de personal bajo la modalidad de locación de servicios no personales. Las normas legales relativas a las adquisiciones y contrataciones del Estado —bajo las cuales se realizan las contrataciones por locación de servicios— exigen la ejecución de concursos de selección. Estos se realizan formalmente, considerándose usualmente un mínimo de tres candidatos por plaza a ocupar. En la práctica, sin embargo, dichos concursos son una formalidad y la contratación depende fundamentalmente de la decisión de la unidad demandante y de quienes serán jefes inmediatos del contratado. Esto abre la puerta a prácticas de clientelismo y arbitrariedad en la incorporación de los empleados públicos. La tasa actual de designaciones políticas no llega al 1% sin embargo la misma no toma contratados y asesores. Asimismo, la nueva Ley de Empleo Público, señala en relación a los empleados de confianza, que en ningún caso será mayor al 5% de los servidores públicos existentes en cada entidad.

Calidad del reclutamiento y de la selección (28–32)

Hasta el momento no se detecta una política uniforme a efectos de la búsqueda, comunicación y atracción de candidatos, quedando este aspecto en la decisión de las áreas.

No existe una cultura de selección por competencias ni la utilización de instrumentos técnicos a efectos de la selección. La nueva Ley de empleo público establece una serie de requisitos para la convocatoria del proceso de selección, que incluyen entre ellos, la descripción de las competencias y méritos del perfil del puesto y el establecimiento de criterios de puntuación y puntaje mínimo, sin embargo la misma todavía no está en vigencia.

Las entidades sujetas al régimen público y que por lo tanto están obligadas a utilizar el mecanismo de concurso de méritos y evaluación objetiva de candidatos, rara vez acuden a dichos procedimientos. Por otro lado, las entidades que están sujetas al régimen laboral privado

y que por lo tanto podrían obviar o flexibilizar el concurso de méritos, implementan sistemas de incorporación que se acercan al ideal meritocrático que inspira la noción del servicio civil¹⁴. Así, entidades que han desarrollado una mirada estratégica de su misión (en contraste con una mirada estática y ritualista) y una gerencia más proactiva (y no sólo reactiva al entorno) han buscado profesionalizar sus plantas de personal mediante mecanismos meritocráticos de incorporación. El hecho de que no exista un marco normativo que las obligue a ello no ha sido un impedimento para implementar tales mecanismos. Por el contrario, la existencia de una obligación legal no ha sido un incentivo suficientemente fuerte para obligar a las entidades sujetas al régimen público a profesionalizar sus plantas en base al mérito.

Calidad de la recepción (33–34)

La nueva Ley del Empleo Público señala el derecho del empleado recién ingresado a la inducción. Sin embargo, no existen hasta el momento prácticas institucionalizadas al respecto.

Movilidad (35)

Se observa una ausencia de políticas al respecto. Ciertamente las normas legales establecen un conjunto de figuras y procedimientos para ello, tales como destaque, reasignación, entre otras. Sin embargo, los movimientos internos no responden a un plan que organice la movilidad en

¹³ Un caso que puede señalarse es el del Ministerio de Energía y Minas ya que si bien la ley del régimen público establece que sólo es posible una contratación temporal hasta por tres años consecutivos luego de los cuales el trabajador debe ser nombrado, esta disposición no se cumple dadas las restricciones establecidas por la Ley de Presupuesto. Así por ejemplo, en el Ministerio de Energía y Minas hay contratados con hasta siete años de servicios continuos bajo la modalidad de servicios no personales.

¹⁴ Los casos de la SUNAT y del SAT son ciertamente ejemplos notables de ello.

función a las prioridades y necesidades institucionales. Los movimientos internos responden a las necesidades coyunturales que se originan en las distintas áreas y unidades de las organizaciones o a las necesidades y exigencias de los empleados. La movilidad interna se produce así como resultado de una negociación entre cada empleado y sus superiores, en la cual está ausente una mirada integral sobre las necesidades de la organización¹⁵.

Ausentismo (36) y Disciplina (37)

No existe información sobre ausentismo pero es frecuente la existencia del pluriempleo cuestión que impacta en este aspecto. En cuanto a la aplicación de mecanismos de sanción, tanto el régimen público como el privado contemplan dicha posibilidad a través de procesos administrativos. Pero en el primer caso la estabilidad laboral y la complejidad del proceso de desvinculación impiden que las sanciones puedan llegar al despido, acudiéndose en situaciones extremas al traslado del empleado sancionado a otro lugar o área.

Desvinculación (38–41)

En el caso de las entidades sujetas al régimen público y en las carreras magisterial y de salud, la misma es sumamente difícil dado el elevado grado de estabilidad laboral. Dicha estabilidad puede afectarse por las causales taxativamente establecidas en la ley, falta disciplinaria, incapacidad física o mental, ineficiencia, pero los procedimientos para ello son tan engorrosos y largos que en la práctica casi no se aplican. La dificultad para desvincular al personal bajo el régimen público resulta ser así otro elemento que promueve el recurso de la contratación bajo la modalidad de servicios no personales. En este caso, la forma más efectiva de desvinculación consiste en la no renovación del contrato a su finalización¹⁶. Por último, cabe destacar que en la etapa de Fujimori se produjeron cesaciones masivas basadas en la aplicación de la Ley 26.093, las cuales se están resolviendo actualmente¹⁷.

Gestión del Rendimiento

Planificación y seguimiento del rendimiento (42–45)

En relación a la evaluación del rendimiento hallamos una situación desigual. Pese a que la Ley 276 establece que debe evaluarse periódicamente a los Servidores Públicos, y ello también ha sido establecido en sus normas reglamentarias, actualmente no existen criterios uniformes respecto del desarrollo de las evaluaciones de Desempeño. En efecto, dada la problemática existente respecto al efecto pensionario que tienen los montos de las remuneraciones de los Servidores Públicos, una parte importante de

¹⁵ Hallamos un claro ejemplo de esta dinámica de negociación en la carrera magisterial. La Ley del Profesorado establece el derecho del docente a la estabilidad “en la plaza, nivel, cargo, lugar y centro de trabajo.” La movilidad es sólo posible con su consentimiento explícito. En este sentido, el docente es “dueño de su plaza” y negocia con las autoridades educativas una mejor ubicación (desplazarse hacia una capital de provincia o departamento) a cambio de liberarla.

¹⁶ Las entidades sujetas al régimen laboral privado contaban con mayor flexibilidad para la desvinculación del personal, pues aunque el D.L. 728 establece causales semejantes a las del régimen público, no contempla la estabilidad laboral. Así, hasta el año 2001 era posible —gracias a un dispositivo legal aprobado a inicios de los años 90— que estas entidades separaran al personal que no aprobara dos evaluaciones de rendimiento sucesivas. En dicho año el Gobierno de Transición derogó dicha norma, de manera que actualmente entidades como la SUNAT y el SAT no pueden separar personal nombrado con la relativa facilidad con que lo hacían anteriormente. Ello conduce a que las desvinculaciones sean resultado de una larga negociación entre la entidad y el empleado, a lo largo de la cual se busca convencer a éste último de presentar su renuncia voluntaria.

¹⁷ La ley estableció evaluaciones semestrales para despedir empleados públicos que no rindieran satisfactoriamente en las evaluaciones o no se presentaron a ellas.

las mismas se otorgan vía el Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE) para lo cual se tiene en cuenta la “evaluación de desempeño” realizada por los Jefes de los Servidores Públicos, sin embargo, ésta en la mayoría de los casos no es real (Entrevista Catañon Seoane, 2004). La realidad es muy variada. Así, en el Ministerio de Energía y Minas se realizan evaluaciones que si bien no tienen repercusiones importantes en la carrera de los empleados, sirven para asignar un incentivo económico adicional a la planilla salarial que se paga a través de una transferencia del Ministerio al Fondo de Asistencia y Estímulo (FAE). Esto conduce a que usualmente los jefes evalúen positivamente a casi todos sus empleados, evitando causarles un perjuicio económico inmediato. En suma, la evaluación pasa a ser más una forma de mejorar el salario que un instrumento de gestión del desempeño. En el caso de la carrera magisterial, la Ley del Profesorado establece tanto la evaluación periódica como el derecho del docente a conocer sus resultados. La evaluación, sin embargo, no se realiza. Cabe señalar que el sindicato de los docentes (Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana) ha mostrado siempre una actitud contraria a la implementación de evaluaciones, considerándolas una manera de mellar la estabilidad laboral de los docentes. Tampoco se aplica evaluaciones de desempeño en el personal de línea de carrera del personal de salud del sector público (Documento de Trabajo, Ministerio de Salud, marzo 2003). En el sector Salud, los profesionales nombrados deben ser evaluados semestralmente, sin mayores consecuencias para su carrera e ingresos. Los contratados mediante servicios no personales para los Centros Locales de Administración de Salud (CLAS) son evaluados trimestral, semestral y anualmente. En este caso, la no renovación del contrato puede ser consecuencia de una evaluación negativa. Las entidades sujetas al régimen laboral privado muestran procedimientos de evaluación más desarrollados que llegan a abarcar metodologías tipo 360 grados¹⁸. Por último, cabe destacar que la nueva Ley de Empleo Público establece aso-

ciado al desempeño excepcional el otorgamiento de reconocimiento especial, aunque este no ha sido reglamentado hasta el momento¹⁹.

Evaluación y Administración (46–49)

En los casos en que se realizan evaluaciones, éstas están dirigidas a la asignación de bonos e incentivos económicos, pero en ningún caso influyen directamente en el salario que se paga mediante planilla.

¹⁸ Así, la SUNAT evalúa trimestralmente a sus empleados. Esta evaluación, sin embargo, no es integral y se concentra básicamente en la evaluación del cumplimiento de metas con la finalidad de asignar a cada empleado un bono de productividad. Antes de 1998 la SUNAT lograba con cierta frecuencia que se aprobaran aumentos de salarios para sus empleados. Desde 1998 el Ministerio de Economía y Finanzas se ha resistido a ello, aprobándose en cambio un Convenio de Gestión que incluye el mencionado bono de productividad como una alternativa para el mejoramiento de los niveles salariales. La evaluación tiene también utilidad para tomar decisiones relativas a los ascensos y la concesión de becas de estudio. El SAT ha logrado desarrollar un sistema más integral y complejo, siendo que a partir del presente año ha implementado de manera experimental una evaluación de “360 grados”, en la cual cada empleado es evaluado por sus superiores, sus subordinados y sus pares, realizando además una autoevaluación. Tanto en el caso del SAT como en el de la SUNAT los empleados tienen posibilidad efectiva de conocer los resultados de su evaluación e incluso de manifestar su disconformidad y apelar.

¹⁹ Este desempeño está asociado a lograr resultados eficientes en el servicio que presta a la población; constituir un modelo de conducta para el conjunto de empleados; promover valores sociales; promover beneficios a favor de la entidad; mejorar la imagen de la entidad frente a la colectividad. La nueva Ley deja a cada entidad definir como realizará el reconocimiento con que será premiado el personal de rendimiento distinguido, entre ellas, la medidas podrán comprender días libres remunerados, premio económico extraordinario no remunerativo, becas de estudios, reconocimientos públicos con participación de los familiares del servidor, entre otros.

Gestión de la Compensación

Existencia de una estrategia salarial (50)

Hay ausencia de un sistema único de remuneraciones. La estructura salarial y las políticas de retribución responden a prácticas inerciales. Hasta el momento la temática de remuneraciones estaba formalmente regida por el D.L. 276²⁰. El Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo, es quien aprueba las escalas remunerativas y regula los reajustes de las remuneraciones, bonificaciones, beneficios y pensiones durante cada año fiscal. En general, durante el período 1993–2003, las normas presupuestales han incluido la prohibición de acordar reajustes de beneficios sociales, mejoras de condiciones de trabajo u otros beneficios cualquiera que fuere su modalidad, periodicidad y fuente de financiamiento, en el caso de empresas públicas.

El sistema de remuneraciones se ha visto desbordado por la proliferación de un gran número de bonificaciones y distintos criterios de pago utilizados por las entidades públicas. Así, además de los conceptos remunerativos establecidos en el D.L. N° 276, que se pagan a través de la planilla única de pagos, existen en la actualidad más de 40 conceptos de pago distintos. Entre ellas, la proliferación de los llamados contratos por servicios no personales, la existencia de numerosos pagos que se efectuaban no sólo fuera de la planilla única de pagos -que de única tenía sólo el nombre- sino a través de diversas fuentes y entidades. Esta situación está tratando de ser remediada actualmente. Asimismo, existen diversas entidades que perciben más de 14 remuneraciones mensuales durante el año bajo diferentes conceptos²¹. Esto ha llevado a que en el proyecto de presupuesto de 2005 se establezca una clara especificación sobre el número de remuneraciones a realizar anualmente (MEF, 2004). Por último, la nueva ley marco establece la prohibición de doble remuneración, que aparentemente es un fenómeno frecuente y señala que a partir del 1 de enero de 2005 queda prohibido que los altos funcionarios perciban ingresos mediante contratos de consultoría o similares.

Equidad interna y externa (51–57)

Se puede apreciar también que dentro del sector público existen acusadas diferencias remunerativas entre los diversos sectores y, especialmente, entre la administración centralizada y las agencias y programas descentralizados. Por ejemplo, los sectores de salud y educación son los que ostentan los niveles salariales más bajos. Existen algunos mecanismos que son utilizados para compensar los muy bajos salarios del sector público y que, en algunos casos, suponen incrementos disfrazados de hasta más del 200% del salario real, dependiendo de las categorías ocupacionales. Estos remuneraciones adicionales se producen a través de “incentivos” por productividad, pagados en planillas aparte con recursos que son transferidos al Fondo de Asistencia y Estímulo del personal (CAFAE). Sin embargo, estos “incentivos” no rigen para todo el personal del sector público, ya que, por ejemplo, se utilizan en forma muy limitada en los sectores de educación y salud, que son justamente los de más bajos ingresos. Esta situación se da porque el CAFAE se basa en el uso de fondos que por su naturaleza se presentan en mayor medida en los ministerios de asuntos económicos y financieros que en los sociales. También porque el esquema no contempla mecanismos para que el dinero sea redistribuido (Mostajo Guardia, 2002; Informe Comisión, 2001). Estos pagos adicionales no tienen carácter remunerativo ni efecto pensionario. Asimismo, existen remuneraciones en dólares, a tal punto

²⁰ El D.L. 276 que establece tres componentes de la remuneración en el régimen público: a) el haber básico (con 14 niveles para los servidores y 8 para los funcionarios), b) un conjunto de bonificaciones (personal por antigüedad, familiar y diferenciales por responsabilidad directiva o condiciones excepcionales de trabajo), y c) un conjunto de beneficios (asignación por 25 y 30 años de servicios, aguinaldos por navidad y fiestas patrias y compensación por tiempo de servicios).

²¹ Fundamentación de proyecto de ley sobre remuneraciones, Proyecto de Ley No 9.952. Segunda Legislatura Ordinaria, 2003.

que la Hoja de Ruta 2004–2006 señalaba como uno de los temas a resolver la eliminación de las remuneraciones en esa moneda a todo funcionario que no cumpla servicios en el extranjero.

Por otra parte, es posible afirmar que no hay dos ministerios que paguen la misma cantidad por cada rubro. La falta de regulaciones y criterios objetivos para establecer las remuneraciones en la modalidad de servicios no personales es notable. Como se ha señalado anteriormente, las contrataciones bajo esta modalidad dependen de la negociación entre las áreas demandantes y las autoridades de cada entidad. Las remuneraciones responden a la misma dinámica, siendo así que las áreas de mayor importancia o poder dentro de una entidad logran mejores remuneraciones para sus contratados. La falta de criterios y parámetros ha conducido a una situación paradójica en el conjunto del sector público, según la cual los profesionales contratados mediante servicios no personales ganan en promedio más que los nombrados bajo el régimen público, mientras que en el caso del personal administrativo se da la situación inversa²². Las limitaciones presupuestales han congelado en la práctica las remuneraciones del sector público, de manera que éstas son muy bajas e incapaces de competir con el mercado privado y se calcula que pasar del sector privado al público implica un recorte salarial de entre el 50% y el 83% del salario, según la categoría ocupacional. (Mostajo Guardia, 2002). Asimismo, los puestos gerenciales del sector público muestran salarios que oscilan entre los US\$ 357 y los US\$ 2.797; en el sector privado los puestos equivalentes varían entre los US\$ 750 y los US\$ 8.100 (Mostajo Guardia, 2002)

La compresión salarial al interior de la carrera, sin tomar en cuenta los adicionales, es baja (5.4 entre el máximo y mínimo sueldo de la escala).

Eficacia (58) y Administración (59–61)

La existencia de los problemas señalados en el subsistema de remuneraciones no estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo

de competencias. Las decisiones dependen del manejo de cada área, existen situaciones de arbitrariedad, pago en dólares y pluriempleo. Los sistemas de información no contienen información actualizada, necesaria para la correcta gestión del sistema salarial. A modo de ejemplo cabe destacar que solo el 41% de las remuneraciones estatales se realizaban hasta el momento a través de la planilla única de pagos. La falta de información confiable respecto a estos mecanismos y a los montos pagados a través de ellos constituye un problema adicional que el Ministerio de Economía y Finanzas está buscando revertir.

Otras compensaciones (62–64)

Los empleados de carrera reciben muy bajos sueldos pero gozan de los beneficios de ley vacaciones, bonificaciones, asignación por 25 y 30 años de servicios, aguinaldos por navidad y fiestas patrias. Los contratados por servicios no personales, no cuentan con ningún beneficio laboral.

En relación al tema de pensiones existe el problema del régimen del Decreto Ley N° 20.530, que es uno de los regímenes pensionarios creados por ley que se aplican a los trabajadores de la administración pública. La cantidad de pensionistas bajo el Sistema Nacional de Pensiones (D.L. 19.990) son 409 mil y bajo el D.L. 20.530 son 295 mil. Este último es el denominado de “cédula viva”. El mismo tiene su origen en leyes muy antiguas y con los años, su ámbito de aplicación se fue ampliando incluyendo más beneficiarios con más beneficios, convirtiéndose en una preocupación fiscal, no sólo porque en dicho régimen las aportaciones no financian a lo largo de la vida el beneficio de la pensión, sino porque la brecha entre aportaciones acumuladas y pagos de pensiones se incrementa sostenidamente. En 1962 se intentó cerrar este régimen para nuevos

²² Comisión Multisectorial encargada de estudiar la situación del Personal de la Administración Pública Central. D.S. No 004-2001-TR. Informe final. Lima, 15 de julio de 2001; p. 30.

servidores, de manera que se extinguiera cuando falleciera el último beneficiario. El Decreto Ley N° 20.530, promulgado el 26 de febrero de 1974, fue expedido para ordenar y restringir ese régimen, en el que quedaron comprendidos únicamente los servidores públicos que se encontraban trabajando dentro de la carrera administrativa hasta el 11 de julio de 1962. Por el contrario, fue creciendo debido tanto a las leyes posteriores que ampliaron el número de personas comprendidas y beneficios otorgados, y también por las indebidas incorporaciones realizadas por diversas dependencias estatales. Las presiones por la expedición de nuevas leyes ampliatorias y por la aplicación extensiva de las mismas se producían con mayor fuerza en la medida en que se abría el abismo de diferencias entre este régimen y el del Sistema Nacional de Pensiones (D.L. 19.990). Asimismo, el Decreto Ley N° 20.530 fue modificado en numerosas oportunidades para hacerlo más beneficioso en cuanto al cómputo de años de servicios, reajuste de pensiones y pensiones de sobrevivientes. Todo ello contribuyó a hacer este régimen más costoso para el Tesoro Público. Estas modificaciones han permitido que servidores públicos puedan cesar con 40 o 45 años de edad gozando de pensiones de cesantía de por vida y que además cuenten con ingresos adicionales provenientes de otras fuentes, debido a que se encuentran en plena edad laboral²³. Por otra parte, los beneficios del Decreto Ley N° 20.530 y las normas ampliatorias fueron protegidos por la Constitución de 1993, con la incorporación del principio de los derechos adquiridos en la Primera Disposición Final y Transitoria²⁴. Las características de este marco normativo han hecho del régimen del Decreto Ley N° 20.530 un sistema inequitativo (respecto de otros regímenes, así como al interior del mismo régimen), cuyo costo fiscal creciente impide al Estado atender otras necesidades urgentes. Además, el régimen, impone la cédula viva. La cédula viva toma como espejo la remuneración del trabajador activo, de modo que cualquier incremento en ésta debe reflejarse instantáneamente en la pensión. Esas listas pasivas han crecido exponencialmente a raíz de las

normas de incorporación y reincorporación que se dictaron en la década de los '80, así como los numerosos casos de fraude e incorporaciones ilegales, unido todo ello al hecho incontrovertible de que el Estado no tiene fondos o capitales destinados a cubrirlas, ya que cualquier incremento en la remuneración formal del trabajador debe ser multiplicado, no por el número de servidores en actividad, sino por el total incluyendo a cesantes y jubilados.

Actualmente se encuentra en proceso la reforma en materia previsional relacionada con el Decreto Ley N° 20.530.

En relación a las *compensaciones no monetarias* cabe señalar que no se encuentran muy extendidas. En el caso de la carrera magisterial, la Ley del Profesorado contempla como estímulos no monetarios al rendimiento el agradecimiento o felicitación, las becas, viajes y la concesión de las “palmas magisteriales” por desempeño destacado (único caso en que se incluye una bonificación). La SUNAT también utiliza algunas compensaciones no económicas, como la premiación anual del mejor trabajador de cada unidad y la concesión de becas de estudio en el país y el extranjero.

Gestión del Desarrollo Profesional

Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera (65–70)

La función de gestión del desarrollo del personal evidencia debilidades. En las entidades su-

²³ Entrevista a Dr. Carlos Ferrero, Presidente del Consejo de Ministros, Televisión Nacional del Perú. Programa: Presencia Nacional, Fecha: Sábado, 25 de septiembre de 2004.

²⁴ En la base a la Constitución, el Tribunal Constitucional interpretó en sus sentencias que ninguna norma legal podía derogar o modificar, en perjuicio de los pensionistas, el marco legal vigente al momento en que las pensiones habían sido obtenidas. De esta manera, el Tribunal Constitucional convirtió a las pensiones del régimen del Decreto Ley No 20.530 en nivelables, sin topes y no revisables.

jetas al régimen público no existe un plan de carrera que regule el progreso de los empleados en la estructura de puestos existentes. En el caso de la carrera magisterial y la de salud, las leyes respectivas establecen los niveles de carrera e identifican a la antigüedad como el criterio principal para ascender de un nivel a otro²⁵. El congelamiento de los ascensos responde a limitaciones establecidas por las leyes anuales de presupuesto. En ausencia de planes de carrera que institucionalicen mecanismos para el ascenso, los ascensos en las entidades y carreras sujetas al régimen público se producen usualmente mediante el mecanismo de *designación* por los jefes intermedios y/o las autoridades superiores (incluso políticas). En el magisterio se han realizado algunas veces concursos para ocupar los puestos de dirección de las escuelas. Sin embargo, lo usual es que las instancias intermedias (Unidades de Servicios Educativos, USEs) designen directores interinos de manera relativamente arbitraria. Un mecanismo que se ha utilizado frecuentemente en todo el sector público para facilitar las designaciones y obviar los concursos de mérito ha sido la consideración de muchos puestos de jefatura intermedia como “cargos de confianza”, que por Ley se ocupan por designación y confianza política de los superiores.

Calidad de la formación y gestión de la formación (71–76)

La capacitación y formación de los trabajadores de la administración pública es una de las actividades que prácticamente ha sido relegada. La ESAP, creada en 1968, tenía a su cargo la formación y perfeccionamiento de los trabajadores públicos y fue eliminada a fines de 1995. Hoy carece de una política de capacitación y formación de los servidores del Estado, y las pocas oficinas a nivel sectorial encargadas de esa labor, han sido cerradas. Las actividades de formación —sean internas o contratadas a agentes externos— responden directamente a las demandas de las unidades o áreas internas de las organizaciones, pero no a una planifica-

ción integral de la oferta de capacitación. No hay una evaluación clara del impacto y calidad del sistema y la calidad de la oferta parece depender directamente de la calidad de las entidades contratadas.

En el caso de la carrera de la salud, pese a que para la evaluación semestral establecida por Ley se exige 100 horas de capacitación a cada profesional nombrado, el Ministerio no cuenta con una oferta sistemática de formación a nivel nacional. Tanto en el caso del magisterio como de la carrera de la salud, dado que la capacitación otorga puntaje para el progreso de los profesionales en la carrera, estos demandan continuamente cursos o los toman en instituciones externas. No existe sin embargo, una oferta diseñada especialmente para responder a las necesidades que el progreso en la carrera exigiría²⁶. También se observa que la capacitación es concebida más como un *beneficio* para el empleado que como una inversión institucional. Cabe destacar, que en el proyecto de Ley de la Carrera Administrativa del Servidor Público se plantea la creación nuevamente de la ESAP.

²⁵ La Ley del Profesorado establece cinco niveles a los cuales el profesor puede acceder luego de un mínimo de cinco años de permanencia en el nivel previo. El ascenso al primer y segundo nivel es automático según la antigüedad en el puesto, mientras que el ascenso a los siguientes niveles requiere de una evaluación luego de transcurrido el tiempo mínimo de permanencia en el nivel previo. Sin embargo, como hemos señalado ya, dichas evaluaciones no se realizan y en la práctica no hay ascensos más allá del tercer nivel.

²⁶ Esto también se observa en el caso de los organismos con regímenes privados. La SUNAT ha invertido sostenidamente en un área dedicada específicamente para la formación de su personal (el Instituto de Administración Tributaria). El Instituto ofrece continuamente actividades de formación en materia específicamente tributaria. Sin embargo, las actividades responden más a los pedidos puntuales y exigencias de las áreas de la entidad que a una planificación integral.

Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

Gestión del clima (77–78)

En relación al clima laboral las entidades no cuentan con evaluaciones periódicas del mismo. Usualmente se busca generar cierta integración entre el personal de las entidades mediante actividades realizadas en fechas especiales.

Eficacia de la comunicación (79–81)

No se registran políticas dirigidas a este aspecto, con la excepción de la SUNAT, que ha diseñado canales de comunicación interna.

Equilibrio y Calidad de la Relaciones Laborales (82–85)

Durante los años noventa se produce una desarticulación del gremialismo estatal, cuya presencia se redujo al mínimo. La libertad de afiliación y representación de los intereses de los trabajadores ha reinstaurado su vigencia recientemente, aunque aún no se puede precisar su evolución (Bonifacio y Falivene, 2002). En noviembre de 2001 se sanciona la Ley 27.556 que crea el registro de organizaciones sindicales de servidores públicos y por el D.S. N° 3 de marzo del 2004, se establece el Registro de Organizaciones Sindicales de servidores públicos (ROSSP). Este nuevo marco legal revierte la desinstitucionalización reinante en el tema. Por último, el tema de la negociación colectiva es un tema controvertido ya que en la Constitución, se le otorga dicho derecho a los trabajadores privados, pero no lo menciona para los funcionarios públicos. En la práctica existe de hecho la negociación colectiva en el sector público. Negocia cada entidad, siendo el SUTEP (Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de Perú) el sindicato público más grande. La posibilidad de implementar la negociación colectiva para el sector público figura entre los lineamientos de los proyectos enviados al Congreso.

Gestión del conflicto laboral (86–87)

En general, las huelgas durante la década de los noventa disminuyeron ostensiblemente, siendo

para el año 1999 sólo algo más del 11% de las registradas a comienzo de la década (Bonifacio y Falivene, 2002). La conflictividad latente durante ese período ha emergido en el último año, en el cual una serie de huelgas, incluyendo un paro docente de fuerte impacto y un paro general pusieron en jaque la gobernabilidad del sistema. Por último, cabe destacar que ha comenzado a revertirse un tema conflictivo en la agenda sindical, referido a la desvinculación de cientos de trabajadores durante la etapa de Fujimori. Se creó un Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente a efectos de optar por los beneficios regulados en el artículo 3° de la Ley N° 27.803, la compensación económica, la jubilación adelantada, la capacitación y reconversión laboral o la recontractación laboral y en septiembre del 2004 se dispuso el pago total de compensación económica a 5.037 beneficiarios de los ceses colectivos (MINTRA, 2004)

Gestión de las políticas sociales (88–89)

En lo relativo a la gestión de las políticas sociales, la mayor parte de entidades ofrece algún tipo de seguro o cobertura médica. Ella usualmente se limita a quienes están empleados bajo los regímenes público o privado, quedando fuera los contratados mediante servicios no personales. La calidad de los servicios ofrecidos puede ser buena —como en la SUNAT— o sumamente deficitaria —como en el caso del magisterio—. Usualmente las entidades cuentan con un fondo de apoyo y estímulo a los empleados (CAFAE) en el cual confluyen aportes de la entidad y de los propios empleados. Dichos recursos son utilizados de manera muy diversa, financiándose desde actividades recreativas hasta pequeños préstamos para estudio o situaciones familiares difíciles.

Por último, cabe destacar que la nueva Ley Marco del Empleo Público establece que las entidades deberán diseñar y establecer políticas para implementar de modo progresivo, programas de bienestar social e incentivos dirigidos a los empleados y su familia.

Organización de la Función de Recursos Humanos (90–93)

Desde 1995, con la disolución de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) el sistema de servicio civil en el Perú ha carecido de una entidad central responsable del conjunto del sistema. Las funciones relativas al sistema de personal pasaron a ser responsabilidad exclusiva de cada entidad del sector público y en los últimos años la Presidencia del Consejo de Ministros —a través de la Dirección General de la Gestión Pública— y el Ministerio de Economía y Finanzas han tomando ciertas responsabilidades centrales relativas a las funciones generales de administración del personal y a la de la administración de los salarios en particular.

Durante ese período el Ministerio de Economía ha mantenido el control sobre las planillas públicas y la capacidad de regular las remuneraciones mediante la Ley anual de presupuesto. Por su parte, la Presidencia del Consejo de Ministros no ha obtenido aún un mandato legal claro que le otorgue atribuciones centrales sobre dicho conjunto de funciones. Cada entidad sigue tomando decisiones de manera fragmentada en función a lo que el marco legal (público o privado) le permite.

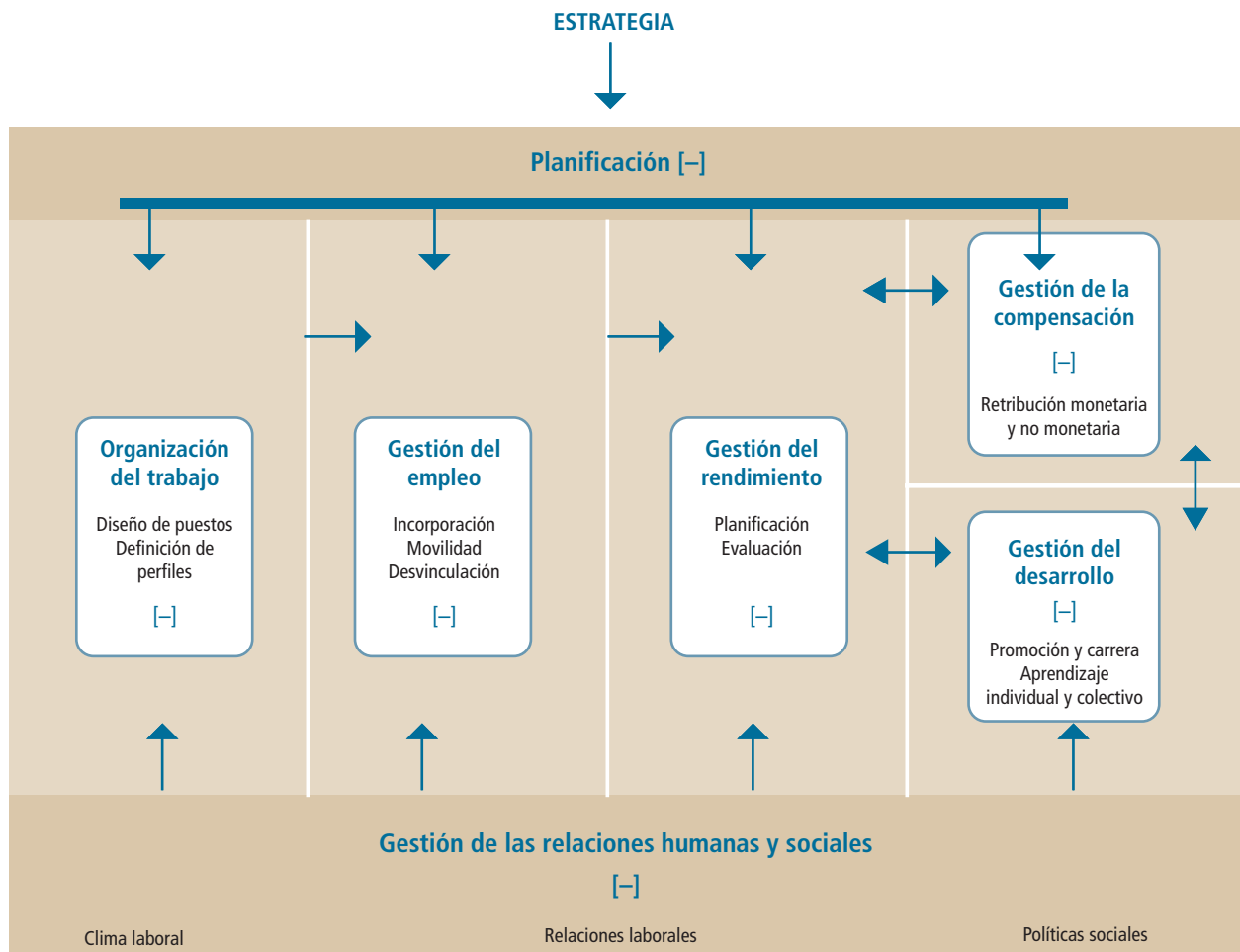
La Ley Marco del Empleo Público N° 28.175 ha introducido modificaciones al actual esquema organizativo de la función de RH, las cuales entrarán en vigencia a partir de 2005. La

ley crea el Consejo Superior del Empleo Público —COSEP—, como organismo público descentralizado, con autonomía administrativa y funcional adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros y será el ente rector nacional especializado en el empleo público. El COSEP tendrá funciones vinculadas a vigilar el cumplimiento de las leyes vinculadas al empleo público, proponer directivas, normas y reglamentos, llevar el Registro Nacional del Personal del Empleo Público y su Escalafón²⁷. También se crea el Tribunal del Empleo Público como órgano del Consejo Superior del Empleo Público, que conocerá en última instancia administrativa los recursos interpuestos contra actos referidos al acceso, salida y remuneraciones del empleo público. Este aspecto marca la inexistencia de una institucionalidad clara que disponga de una visión general de la situación del empleo en el gobierno central y que supervise la aplicación de las normas.

²⁷ De acuerdo a la ley la dirección y administración del Consejo Superior del Empleo Público estará a cargo de una Junta de Consejeros integrada por cinco (5) miembros nombrados mediante resolución suprema e integrado por tres representantes del Poder Ejecutivo, uno de ellos lo preside, un representante del Consejo Nacional de Descentralización —CND— y un representante de las Universidades. Uno de los representantes del Poder Ejecutivo debe ser escogido entre los empleados públicos en actividad.

Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



II. INDICADORES

A) Indicadores Cuantitativos

(En dólares)²⁸

1. Tasa de designaciones políticas

I. Cargos que prevén designación política en la Administración Central	2.855	2003 – Trabajadores de dirección + trabajadores de confianza – Fuente Contraloría General de la República – Informe consolidado de evaluación de cumplimiento de las medidas de austeridad.
II. Total de cargos administrativos de la Administración Central	616.000	2003 – Fuente Elaboración propia en base al informe de la Comisión Multisectorial Encargada de Estudiar la situación del personal de la administración pública.
I / II	0.46%	

Peso fiscal del empleo público

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno

I. Nómina salarial del Gobierno Central (millones)	2.779,02	2003 – Banco Central de la República (anexo 57) – Gastos del Gobierno Central – Remuneraciones.
II. PBI (millones)	37.975	2003 – Banco Central de la República – Cuadros anuales.
I / II	7.32%	

Incentivos del Servicio Civil

3. Compresión vertical de los salarios

I. Asignación mensual de la máxima categoría	739,03	2001– Alta Dirección – Categoría F8-Valor PUP Fuente: Comisión Multisectorial Encargada de Estudiar la situación del personal de la administración pública.
II. Asignación mensual del categoría mínima	136,75	2001– Auxiliares – Categoría SA E-Valor PUP-Fuente: Comisión Multisectorial Encargada de Estudiar la situación del personal de la administración pública.
I / II	5.4	

²⁸ Tipo de Cambio promedio: 2003 NS 3.48 por cada US\$. 2001 NS 3.51 por cada US\$

Fuente: Tipo de cambio bancario – Banco Central de la Republica de Perú – anexo 26

Incentivos del Servicio Civil**4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita**

I. Sueldo promedio Administración Central	184,57	2003 – Fuente Contraloría General de la República – Informe consolidado de evaluación de cumplimiento de las mediadas de austeridad.
II. PBI per cápita (mensualizado)	116,56	2003 – Cálculos Propios en base a Banco Central de la Republica – Cuadros anuales (anexo 2) – (NS 4867.8/12)
I / II	1.58	

Incentivos del Servicio Civil**5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado**

I. Sueldo promedio Administración Central	184,57	2003 – Fuente Contraloría General de la República – Informe consolidado de evaluación de cumplimiento de las mediadas de austeridad.
II. Sueldo promedio del sector privado	616,09	2003 – Encuesta Nacional de Sueldos y salarios – MTPE-DNPEFP.
I / II	0.30	

Dotación de Servicio Civil**6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total**

I. Número total de empleados públicos	616.000	2003 – Fuente Elaboración propia en base al informe de la Comisión Multisectorial Encargada de Estudiar la situación del personal de la administración publica.
II. Población Total	26.749.000	2003-INEI.
I / II	2.3%	

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total del Gobierno Central (millones)	7307,47	2003 – Boletín de transparencia fiscal N° 30 – Viceministerio de Economía – Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales.
I. Número total de empleados públicos	616.000	2003 – Fuente Elaboración propia en base al informe de la Comisión Multisectorial Encargada de Estudiar la situación del personal de la administración publica.
I / II (en dólares)	11.862,77	

B) Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil

Tabla de índices

Índice	Valor Índices (escala 0 a 20)	Porcentaje de la escala	Subíndice	Valor subíndices (escala 0 a 10)	Porcentaje de la escala
(E) Eficiencia	3.17	16%			
(M) Mérito	3.69	18%			
(CE) Consistencia estructural	2.63	13%			
			(CES) Coherencia estratégica	1.29	13%
			(CD) Consistencia directiva	1.57	16%
			(CP) Consistencia procesos	1.08	11%
(CF) Capacidad funcional	2.85	14%			
			(COM) Competencia	1.88	19%
			(EI) Eficacia incentivadora	1.23	12%
			(FL) Flexibilidad	1.09	11%
(CI) Capacidad integradora	3.65	18%			

Eficiencia

Los valores más bajos están dados por la situación del sistema de gestión de las remuneraciones, con especial énfasis en la fuerte inequidad interna ya que para puestos similares se pueden encontrar distintas remuneraciones de acuerdo al organismo. Otro factor que impacta es el alto costo de las plantillas y su tendencia a crecer en el tiempo sin medidas que produzcan una mejora y la ausencia de inversión en políticas de formación.

Mérito

Si bien existen marcos legales su falta de aplicación se refleja en el desempeño de este índice destacando la arbitrariedad en la política de remuneraciones al interior de la carrera.

Consistencia Estructural

Subíndice coherencia estratégica. La falta de coherencia estratégica en la planificación de la gestión de los recursos humanos y la ausencia de políticas de compensación impactan negativamente en este índice.

Subíndice consistencia directiva. No hay formación para los directivos ni políticas vinculadas a fortalecer las unidades de recursos humanos. La gestión a nivel central ha estado signada por un proceso de desintitucionalización sin capacidad para generar un soporte técnico sustantivo para la gestión de los recursos humanos.

Subíndice consistencia de los procesos. La debilidad de los procesos de organización del trabajo; la

inexistencia de acciones vinculadas al clima y la comunicación; y la ausencia de información vinculada a la gestión de las remuneraciones impactan negativamente en el desempeño de este índice.

Capacidad Funcional

Subíndice competencia. No se desarrollan perfiles y si bien existen normas vinculadas a efectos de la selección estas no son instrumentadas en forma homogénea prevaleciendo los mecanismos de contratación paralela que permiten un manejo discrecional de los ingresos a la APN.

Subíndice eficacia incentivadora. Las debilidades que enfrentan los subsistemas de gestión de las remuneraciones como del rendimiento impactan negativamente en el desempeño del índice

Subíndice flexibilidad. Representa la ausencia de mecanismos de planificación que permitan prácticas de adaptación frente a cambios en el entorno; la debilidad de los procesos de organización del trabajo; la alta estabilidad en el empleo público una vez incorporado y la ausencia de políticas de movilidad.

Capacidad integradora

Impacta sobre este índice el bajo desempeño del sistema de gestión del rendimiento, el cual si bien existe en forma declarativa esta solamente asociado a la posibilidad de dar estímulos económicos compensatorios del salario y no a la gestión del desempeño.

III. CONCLUSIONES

Análisis de áreas causales

La ausencia generalizada de visión estratégica en las entidades públicas peruanas impide que la gestión de los recursos humanos sea valorada como una herramienta al servicio de la estrategia de gobierno. En segundo lugar, la ausencia o debilidad de los marcos regulatorios para la ges-

tión de recursos humanos lleva al predominio de la negociación oportunista entre los actores interesados, y la implementación de arreglos institucionales específicos y precarios que no logran constituirse en regímenes plenos. En tercer lugar, el régimen laboral público (y de las carreras profesionales) constituye un marco sumamente rígido para la gestión de los recursos humanos. Se produce una tendencia a la “informalidad legal” según la cual los directivos incumplen con las normas vigentes como forma de hacer viable una gestión eficaz de sus recursos humanos. El recurso de las contrataciones de “servicios no personales” es parte de esta informalidad. Otra manifestación consiste en la proliferación de cargos de confianza política como mecanismo para evitar los procesos establecidos de promoción y selección. En cuarto lugar, existe una generalizada *vulneración al principio de mérito*. Como sucede en otros países, dicha vulneración se produce mediante la patrimonialización de la administración por las elites políticas en el poder y la prevalencia de redes clientelares de favores (incluyendo los favores familiares bajo la forma de nepotismo). Este problema afecta tanto las funciones de gestión del empleo como las de gestión del desarrollo e incluso las de gestión de la compensación.

Factores del contexto interno y entorno

El contexto político de la última década no ha favorecido los procesos de reforma dada su alta inestabilidad. A nivel interno, las funciones y labores de gestión de los recursos humanos se encuentran notablemente centralizadas al interior cada entidad pública (en manos de áreas especializadas pero usualmente poco valoradas internamente). Esto reduce la flexibilidad con la cual los directivos de línea pueden gestionar sus recursos humanos y reduce también su responsabilidad en el área. Asimismo, el sistema se encuentra seriamente fragmentado y sin una real descentralización de responsabilidades y funciones a nivel de cada entidad. Más que descentralización hay insularidad.

Conclusiones principales del diagnóstico

El sistema de servicio civil peruano se encuentra poco desarrollado, reduciéndose en la práctica a las tradicionales funciones de administración del personal. La planificación de los recursos humanos se comporta de manera reactiva ante las demandas de personal de los directivos políticos o de los directivos de línea de las entidades. Los sistemas de información presentan falencias significativas con escasa viabilidad de resolución en el corto plazo. El mérito y la calidad del desempeño no son criterios importantes para el funcionamiento de la administración en Perú, predominando prácticas clientelísticas. Existe un uso cada vez más extendido de la aplicación del régimen laboral privado, produciendo insularidad de las entidades que se acogen a este régimen y agravándose la fragmentación del sistema en su conjunto. Como resultado de la fragmentación normativa e institucional y de la rigidez del marco normativo de la función pública, la informalidad se ha abierto camino como alternativa para asegurar el funcionamiento de las entidades públicas en lo referente a la gestión de sus recursos humanos. Ante la debilidad de los marcos normativos y de los procedimientos formales que debieran efectivamente regular la gestión de los recursos humanos, las prácticas gerenciales vinculadas a dicha gestión se encuentran fuertemente marcadas por dos dinámicas: a) la negociación oportunista directa entre los

actores interesados, y b) la implementación de arreglos institucionales específicos que resultan ser muy precarios.

IV. RECOMENDACIONES

- Fortalecer los consensos políticos internos en relación a la reforma del Servicio Civil.
- Priorizar en la agenda los procesos de implementación de los nuevos marcos legales.
- Desarrollar un sistema de planificación que permita una gestión adecuada de los recursos humanos.
- Diseñar mecanismos e incentivos que faciliten la incorporación progresiva del “mérito” como criterio de acceso a la función pública.
- Rediseñar la política de compensación.
- Desarrollar una política integral referida a la cuestión de la formación y el desarrollo del personal de la APN.
- Invertir en la promoción de un proceso de aprendizaje organizacional relativo a las mejores prácticas de gerenciamiento de los recursos humanos existentes ya en el país. La evaluación y el mejoramiento de dichas prácticas es un paso fundamental para esclarecer la dirección general que debería seguir el sistema de servicio civil peruano.
- Fortalecer la institucionalidad actual tanto a nivel central como de los organismos descentralizados.

V. TABLA DE SÍNTESIS

Categorías	Factores	Comentarios del Evaluador
Antecedentes		Ausencia de continuidad. Cambio de normas sin cambio sustancial.
Análisis del contexto institucional	Análisis del marco legal	Coexistencia de instituciones regidas por un régimen laboral público y por un régimen laboral privado.
Análisis funcional del servicio civil	Análisis organizativo de la función Recursos Humanos	Ausencia de institucionalidad a nivel central. Escasa capacidad de las oficinas de personal a nivel de cada organización.
	Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado	Cargos por designación política no superan el 1% pero no incluyen ni contratados ni asesores. Fuerte diferencia salarial entre sector público y privado a desmedro del primero. Nomina salarial representa el 7,3% del PBI Compresión salarial al interior de la carrera sin incluir los adicionales es de 5,4.
Análisis por subsistemas	Planificación	Planificación centrada en gestión presupuestaria bajo un marco de restricción que genera negociaciones oportunistas y puja presupuestaria entre áreas. Sistema de información inexistente. Sistemas de contrataciones bajo marcos legales confusos y no equitativos.
	Organización del trabajo	Sistema definido pero no utilizado. Uso frecuente de sistema de contratación temporaria.
	Gestión del empleo	Práctica clientelista. Intento de reversión a partir de nuevo marco legal y proyectos de ley sobre el tema.
	Gestión del Rendimiento	Inexistencia del subsistema. Uso solo vinculado a mejora salarial.
	Gestión de la Compensación	Inexistencia de información. Alta inequidad interna y externa. Disparidad de remuneraciones. Doble empleo. Precariedad del sistema de pensiones.
	Gestión del Desarrollo	Ausencia de planes de desarrollo. Sin diseño de carreras horizontales. Sin oferta sistematizada de capacitación. Desinstitucionalización de la función de formación.
	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	Inexistencia de políticas de clima organizacional y de comunicación. Existencia de mecanismos informales de negociación Alto grado de conflicto sindical actual.
Índices del sistema de servicio civil		Encontramos un desempeño limitado cuyo valor más bajo se ubica en consistencia estructural con un 13% y su valor más alto en capacidad integradora con un 18%.

ANEXOS

ANEXO I. Valoración de los puntos críticos

(Ver anexo final)

ANEXO II. Ficha técnica del informe

- **Fecha de finalización del informe**
Fecha del diagnóstico: Febrero de 2003
Fecha de la revisión: Septiembre de 2004

- **Consultores**
Mercedes Iacoviello – Laura Zuvanic
Asistentes: Yanina Azzolina – María Jesus Zuvanic

- **Fuentes de obtención de la información**

Documentos

Banco Central de la República (2003) “Cuadros anuales”.

- Ballón, Eduardo (2004) “Los mil y un paros”. Revista *Quehacer*, N° 148 Mayo – Junio.
- Bonifacio, José Alberto y Falivene, Graciela (2002) “Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana”. CLAD.
- Cabrera Valencia, Jaime (2003) “El desafío de la Rectoría en la Gestión Descentralizada de Recursos Humanos”. Documento de Trabajo. Seminario Taller Internacional. Lima 11 y 12 de Abril.
- Centro de Investigaciones Parlamentarias (2003) “Documento de trabajo Carrera Publica. Problemas y Propuestas”. Realizado por el Congreso de Perú. Área de estudios jurídico-político. Junio. Lima.
- Comisión Multisectorial (2001) “Encargada de estudiar la situación del Personal de la Administración Pública Central. Informe Final. Lima, 15 de julio.
- Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo (2004) Lima, 19 de abril.
- Contraloría General de la República (2003) “Trabajadores de dirección + trabajadores de confianza”. Informe consolidado de evaluación de cumplimiento de las medidas de austeridad.
- Contraloría General de la República (2003a) “Informe consolidado de evaluación de cumplimiento de las medidas de austeridad”.
- Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales (2003) “Boletín de Transparencia Fiscal N° 30. Viceministerio de Economía.
- Guerra García, Gustavo (1999) “La Reforma del Estado en el Perú. Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo”. Lima, octubre.
- INEI (2002) “Diagnóstico del Plan Nacional de Informática”. Abril. Perú.
- Informe CAD (2003) “Ciudadanos al Día. Evolución del Gasto Público 2000–2004. Transparencia Fiscal”. Setiembre.
- Marconi, Nelson, Carrillo, Laura y Cavalieri, Claudia (2003) “La remuneración de los altos dirigentes en el sector público. Un análisis sobre los países de América Latina”. CLAD.
- MEF (2004) “Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2005”.
- Ministerio de Salud (2003) Documento de Trabajo. Marzo.
- Ministerio de la Producción (2003) “Informe N° 002–2003–02–5301. “Examen Especial al cumplimiento de las normas de austeridad, racionalidad y transparencia en el gasto público” (período oct.-dic.2002). Enero. Lima.
- Ministerio de Trabajo (2004) “Síntesis informativa”. 1 de Julio.
- Mostajo Guardia, Rossana (2002) “El sistema presupuestario en el Perú. Gestión Pública”. ILPES. Serie 17. Santiago de Chile.
- MTPE-DNPEFP (2003) “Encuesta Nacional de Sueldos y salarios”.
- Sánchez Albavera, Fernando (2003) “Acuerdo nacional y gestión presupuestal en el Perú”. Gestión Pública. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Serie 44. Santiago de Chile, noviembre.
- SIGA (2003) “Estudio de la problemática”. Sistema Integrado de Gestión Administrativa. Febrero.
- Zabala Lombardi, Fernando (2004) “Proyecto de Ley de Reforma Constitucional en materia de pensiones del Decreto N° 20.530. Implicancias en las Finanzas Públicas”. Viceministerio de Economía. Ministerio de Economía y Finanzas. 26 de Abril.

Normativa

- Decreto Legislativo N° 276. Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público. 6 de Marzo de 1984.
- Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (D. L. 276), promulgado en 1984
- Ley N° 19.990 y Ley N° 20.530 relativas al régimen de pensiones.
- Ley N° 27.556. Registro de Organizaciones Sindicales de Servidores Públicos (ROSSP). 2001.

Ley N° 27.803. Implementa de las recomendaciones derivadas de las comisiones creadas por las leyes N° 27452 y N° 27586, encargadas de revisar los ceses colectivos efectuados en las empresas del estado sujetas a procesos de promoción de la inversión privada y en las entidades del sector público y gobiernos locales. 29 de julio de 2002.

Ley N° 28.175. Ley Marco del Empleo Público. 19 de febrero de 2004.

Ley N 28212. Jerarquía y remuneraciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado. 27 de abril del 2004.

Decreto Supremo N° 005-90-PCM, Reglamento de la Carrera Administrativa

Decreto Supremo 18-85-PCM, Reglamento inicial del Decreto Legislativo N° 276

Entrevistas

Catañon Seoane, Álvaro Secretario de Gestión Pública, PCM, septiembre 2004.

Sitios web consultados

Gobierno de Perú	www.peru.gob.pe
Portal Ciudadanos al día	www.ciudadanosalaldia.org
Agenda Perú	www.agendaperu.org.pe
Noticias Perú	http://www.elregionalpiura.com
Noticias Perú	http://www.lultima.com
Cinterfor. Temas sindicales	www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas
Ministerio de Trabajo	http://www.mtps.gob.pe/mostran_noticia.php?id_actividades=213
Boletín Oficial	http://www.editoraperu.com.pe/
Congreso Perú	http://www.congreso.gob.pe/ntley/default.asp
Sistema Peruano de información jurídica	http://www.minjus.gob.pe/spij/
Presidencia del Consejo de Ministros	http://www.pcm.gob.pe/
Ministerio de Energía y Minas	http://www.minem.gob.pe/

Abreviaturas

CAFAE	Fondo de Asistencia y Estímulo del personal
CAP	Cuadros Analíticos de Personal
CGRH	Convenios de Gestión de Recursos Humanos
CLAS	Centros Locales de Administración de Salud
CONASEV	Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores
COSEP	Consejo Superior del Empleo Público
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública del Perú
FAE	Fondo de Asistencia y Estímulo
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Industrial
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MOF	Manuales de Organización y Funciones
MPC	Manual de Perfiles de Competencias
ONAP	Oficina Nacional de Personal
OSINERG	Organismo Supervisor de la Inversión en energía
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PESEM	Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales
PIB	Producto Bruto Interno
PIRH	Plan Institucional de Gestión de Recursos Humanos
ROSSP	Registro de Organizaciones Sindicales de servidores públicos
SAT	Sociedad de Asesoramiento Técnico
SIAF	Sistema de Información de Administración Financiera
SIGA	Sistema Integrado de Gestión Administrativa
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
SUTEP	Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de Perú
TC	Tribunal Constitucional
URSP	Unidad Remunerativa del Sector Público
USEs	Unidades de Servicios Educativos

Síntesis del diagnóstico Caso República Dominicana¹

I. RESUMEN EJECUTIVO²

Principales conclusiones

La escasa delimitación de competencias entre los distintos poderes del estado es una característica histórica de la República Dominicana. A ello se le suma un Poder Ejecutivo fuerte (Agosto Riera, 2004), y una gestión de la burocracia pública marcada por el uso de lazos particularistas. A pesar de prácticas que algunos autores han denominado *neopatrimonialistas* (Hartlyn, 1999), la *Ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa* busca establecer un cuerpo de funcionarios estable e independiente del poder político. En este sentido, esta Ley intenta implantar un segmento burocrático profesional permanente, pero este esfuerzo dista de ser exitoso. El propio sistema político es la mayor barrera para el completo ejercicio de la misma.

La metodología de diagnóstico del servicio civil utilizada en este trabajo demuestra que los subsistemas de gestión de los recursos humanos tienen promedios bajos, en particular planificación y rendimiento. En parte, los puntos de valoración toman los valores bajos de la escala porque los principios de mérito se observan solamente para los funcionarios en la *Carrera Administrativa* y no para los del *Servicio Civil*. Los primeros son menos del 5% del personal del gobierno central.

Contexto institucional

La República Dominicana está considerada como un país de desarrollo humano medio, presentando un índice de 0.74 en 2002 (PNUD, 2004). Su población llega a 8.6 millones de habitantes, y comparte el territorio de la isla con Haití. Si bien la economía dominicana experimentó un crecimiento sostenido en los noventa, el mismo se desacelera en 2001 para desembocar en una crisis bancaria en 2003 cuyos efectos son aún visibles en 2005. Es un país altamente dependiente del contexto internacional, siendo el turismo y las Zonas Francas sectores clave de la economía. Las remesas de emigrantes dominicanos, por otra parte, constituyen un cuarto del total de ingresos del país, constituyéndose así en la segunda fuente de ingresos del país. En lo social, el ingreso per cápita fue de 6.210 dólares en 2003 (Banco

¹ Autores: Mercedes Iacoviello y Ana Laura Rodríguez-Gustá

Este trabajo se basa en la revisión y actualización del diagnóstico realizado por ALEPH S.A. (2002).

² Se agradece a Darío Castillo Lugo, Ricardo Gutiérrez y Patricia Julnes quienes se han tomado el trabajo de brindar comentarios sustantivos sobre la forma y el contenido del informe. Las opiniones aquí vertidas son de exclusiva responsabilidad de las autoras, por lo que no comprometen la visión de quienes han brindado comentarios a este trabajo.

Mundial, 2005). La desigualdad de ingresos es relativa, con un coeficiente de Gini de 47.4% en el año 2002 (PNUD, 2004). El mayor contraste social está dado por la notoria diferencia de oportunidades entre el sector urbano y rural.

El sector público y el gobierno central en particular es un importante empleador, dado que los otros sectores tienen baja capacidad de generar puestos de trabajo (Castillo Lugo, 2002). Considerando la calidad de empleador del Estado, se vuelve aún más preocupante la falta de prácticas transparentes y eficientes para el manejo de los recursos públicos. Más específicamente, el empleo público ha sido un elemento de reproducción partidaria, interfiriendo así con la formación de un cuerpo burocrático técnico y estable. Por otra parte, los equipos de gobierno tienden a trabajar en forma poco coordinada y armónica, con estilos individuales y poca delegación de autoridad, a lo que se suma una fuerte discontinuidad en las políticas públicas y la ausencia de políticos con habilidades técnicas (Iturbe de Blanco, 2003).

El *gobierno central* es el objeto de este informe. Respecto a su estructura, éste cuenta con 24 secretarías y dependencias equivalentes. Existe una amplia dispersión de funciones, hecho que produce una baja articulación de las competencias sectoriales (Mieses, 1999). En la actualidad se destacan dos programas con apoyo internacional para la reforma del estado y la modernización del gobierno central. En primer término, está el Programa de Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) denominado PROREFORMA (BID, 1999), con un componente específico de apoyo a la administración pública central. En segundo término, se encuentra el Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME) con fondos de la Unión Europea (Castillo Levisón, 2003). Actualmente, PROREFORMA y PARME, en colaboración con la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), están realizando estudios de diagnósticos y propuestas, destacándose: 1) un anteproyecto de ley para cambiar la

Ley de servicio Civil y Carrera Administrativa 14-91, y 2) un plan estratégico para ONAP.

Antecedentes

El 20 de mayo de 1991, el Congreso aprueba por unanimidad la Ley 14-91, *Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa*, luego de varios anteproyectos sometidos a consideración entre 1966 y 1990. En un contexto de prácticas políticas personalistas, la Ley fue un verdadero “pacto político” (Entrevista 2004). Inspirada en los sistemas de Colombia, Costa Rica, Venezuela y Puerto Rico, la Ley de Servicio Civil es una ley marco que regula la carrera administrativa con 46 artículos distribuidos en 13 capítulos, de aplicación para los funcionarios del gobierno central (Montero, 2004). Con el Reglamento 81-94 de 1994, la Ley se vuelve operativa. A este marco jurídico se le suman los Instructivos de la ONAP. A pesar de estar a diez años de los inicios de su instrumentación, es recién en el año 1999 que un decreto del Poder Ejecutivo extiende la aplicación de la Ley a varias secretarías adicionales (De Lancer, 2004).

En cuanto a su contenido, la Ley 14-91 establece, por primera vez, un estatuto laboral para todos los funcionarios civiles a través de dos figuras jurídicas: la del *Servicio Civil* y la de la *Carrera Administrativa*. Al menos inicialmente, el sistema así establecido es fuertemente *bifurcado*: por un lado, se establece la *Carrera Administrativa* con el mérito como requisito y por otro, el *Servicio Civil* con requisitos mínimos de ingreso y gestión. No obstante, estos segmentos están conectados, ya que la Ley 14-91 habilita la incorporación de personal del *Servicio Civil* a la *Carrera Administrativa* mediante pruebas, por lo que no se vuelven mercados laborales separados y auto-contenidos. El régimen del *Servicio Civil* representa el régimen estatutario de Derecho Público, regulando las relaciones laborales entre el Estado y los funcionarios. Se excluyen los funcionarios de libre nombramiento y remoción (Art. 2, Ley 14-91). El régimen de *Carrera Administrativa* fue instituido por el estatuto de la función pública, en busca de la profesionalización y la tecnificación de la

gestión gubernamental, al que se accede por los méritos del personal en servicio o por concursos públicos de oposición. Los funcionarios en la *Carrera Administrativa* gozan de estabilidad, según la Ley. La estructura de carrera y beneficios difieren de un régimen a otro, siendo precisamente la estabilidad uno de los beneficios donde se presenta, al menos teóricamente, la mayor diferencia.

Una importante limitante a la Ley 14-91 es la propia Constitución. En efecto, el Presidente de la República es la máxima autoridad del sistema, en su condición de Jefe de la Administración Pública. El Art. 55 de la Constitución le atribuye la capacidad de reclutar y despedir a los funcionarios públicos, teniendo así amplias potestades. Como se verá, a pesar de que los funcionarios en la *Carrera Administrativa* gozan de estabilidad según la Ley 14-91, pueden ser despedidos con cambios de gobierno como ha sucedido en los hechos. Se estima que a partir de agosto de 2004, con el nuevo gobierno, se han cancelado las designaciones de al menos 3.000 funcionarios que ya estaban incorporados a la *Carrera Administrativa* (Entrevista 2004).

Cambios desde la fecha del diagnóstico (junio 2002)

Desde junio de 2002 al presente, el cambio político más importante ha sido la rotación del partido de gobierno en agosto de 2004. Hipólito Mejía del Partido de la Revolución Dominicana deja la presidencia y asume Leonel Fernández Reyna del Partido de la Liberación Dominicana³. En lo que respecta a la implantación de un cuerpo de servicio civil, el panorama político es complejo y en principio ninguno de los dos últimos gobiernos parecería estar enteramente comprometido con dicho proyecto. Por una parte, el gobierno de Hipólito Mejía recibe fuertes críticas por supuestas acciones de corrupción en el manejo de los recursos públicos. Por otra parte, el nuevo gobierno de Leonel Fernández canceló una cantidad considerable de funcionarios ya incorporados a la *Carrera Administrativa*, no ajustándose al criterio de la estabilidad de este personal que indica la Ley 14-91.

En cuanto a los cambios económicos, la quiebra de tres bancos desembocó en una importante crisis en 2003 cuyo impacto se siente a la fecha. Se espera formalizar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para los primeros meses de 2005 (Participación Ciudadana, 2004). Probablemente, los ajustes que deba hacer el nuevo gobierno impliquen la reducción de los salarios públicos.

Análisis de los Subsistemas⁴ Planificación de recursos humanos

Existencia e integridad del sistema (1)

La Ley N° 55 del 22 de noviembre de 1965 estableció el Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa, integrado por las Oficinas Nacionales de Planificación, Presupuesto y Estadísticas y la ONAP. Este Sistema es supervisado por el Secretariado Técnico de Presidencia (Castillo Lugo, 2002). A pesar de este importante esfuerzo normativo y de creación de organizaciones, todavía se carece de un sistema de planificación integral de los recursos humanos. En efecto, no existe planificación funcional o de contenido de las metas institucionales y las tareas de los grupos ocupacionales. El presupuesto tiene un monto global de gastos en recursos humanos y la Contraloría solamente supervisa que las Secretarías no excedan los límites superiores de gasto indicados (Entrevista 2004). Por otra parte, la información presupuestal actualmente disponible no permite distinguir a qué tipo de cargos se destinan los recursos. Esto le da a los titulares de las secretarías flexibilidad para crear y suprimir cargos y designar funcionarios de su preferencia, sin mayores criterios de gestión (Entrevista 2004). Asimismo, por la inestabilidad de los fun-

³ Leonel Fernández Reyna ejerció un primer mandato presidencial entre 1996 y 2000.

⁴ El análisis de los subsistemas sigue los 93 puntos críticos establecidos en la metodología, los cuales se listan con su correspondiente valoración en el Anexo I. Para cada apartado se indican entre paréntesis los puntos críticos asociados.

cionarios, se calcula que la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) tiene solamente entre un 20 y 30% de personal del gobierno anterior (Entrevista 2004), lo que afecta severamente a los cuerpos especializados en planificación por su rotación. Por otra parte, existen empleados públicos que no están registrados por Contraloría, como es el caso de los *funcionarios nominales*, el personal con contrato por resolución del Secretario sin la aprobación del Presidente, a quienes se les paga con recursos propios de las secretarías y no del presupuesto nacional central. Dado que los funcionarios *nominales* no son un porcentaje menor de los empleados, esta práctica inhibe una planificación integral de los recursos humanos del gobierno central. En efecto, en el 2003, el 24% de los funcionarios en la Administración General tenían contrataciones nominales, dejando así las nóminas de personal del gobierno central incompletas⁵. En algunas secretarías, como Salud Pública, la proporción de *nominales* llegó a ser mayor que los *fijos* (Entrevista 2004). Si bien en un momento se intentó clarificar la situación de los nominales, mediante decretos que los asimilaban a funcionarios regulares, no hay mecanismos que permitan establecer la continuidad de este esfuerzo (Entrevista 2004). En lo que respecta a planificación de la gestión organizacional, la misma está en los primeros pasos, dado que las secretarías tienen dificultades en elaborar metas o evaluar sus logros en forma sistemática (Entrevista 2004). ONAP y PROREFORMA mediante un “Equipo de Mejoramiento de Gestión” están proponiendo indicadores de perfil de gestión institucional, con la implantación del modelo de medición que se esperaba iniciar en 2005, lo que fortalecería la planificación organizacional. Finalmente, se puede considerar que existe un índice de planificación cuantitativa en las secretarías mediante el análisis de la *cantidad de tarjetas* disponibles por las desvinculaciones (renuncias, despidos, retiros, bajas, etc.) y por el monto de la partida destinada a las contrataciones *nominales* (ALEPH SA., 2002). Esta práctica, sin embargo, está lejos de considerarse un sistema de planificación integrada de los recursos humanos.

Coherencia estratégica (2–3)

Las necesidades de recursos humanos no se determinan a partir de las prioridades y orientaciones estratégicas de las organizaciones. Los planes elaborados por los organismos públicos (como las memorias anuales) no incluyen ni la fuente de fondos para la ejecución de las actividades ni el tipo y número de personal para implementar dichos planes (ALEPH SA., 2002). Quienes están a cargo de la formulación del *Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos* utilizan como insumo la programación del año anterior, por lo que las necesidades de gasto no resultan del cálculo de las relaciones entre puestos existentes ni de las necesidades de las organizaciones (ALEPH SA., 2002). Tampoco se sigue el Art. 23 de la *Ley Orgánica de Presupuesto*, que requiere de cada Secretaría un detalle justificativo de cada gasto y la descripción de las metas y labores de cada actividad.

Se observan prácticas flexibles que permiten satisfacer puntualmente las necesidades de personal, pero las mismas no responden a criterios de planificación sustentados en necesidades de personal. Dichas prácticas son: 1) extensión de la jornada laboral del personal en servicio con un pago adicional compensatorio, 2) traslado de personal de una institución a otra, 3) contratación de personal bajo la modalidad *nominal*, y 4) asignación de nuevas responsabilidades al personal en servicio dentro de su jornada laboral sin pago compensatorio (ALEPH SA., 2002). Como se señaló, estas prácticas obedecen a las necesidades de los titulares de las Secretarías, que operan en un contexto de alta politización del uso de los recursos humanos y no de planificación por metas. En general, planificar recursos humanos es “la labor de bombero” (Entrevista 2004), un oxímoron que sugiere que la atención de siniestros reemplaza la tarea de ordenar los recursos humanos con visión de largo plazo.

⁵ Datos facilitados por el proyecto BID de Modernización del Poder Ejecutivo.

Deben mencionarse dos importantes excepciones: las Secretarías de Educación y de Trabajo. La Secretaría de Educación realiza la detección de necesidades al finalizar la matriculación de estudiantes una vez por año. Esto le permite planificar las necesidades de personal docente y administrativo, realizándose así las contrataciones y traslados que sean necesarios. La Secretaría de Trabajo elabora un Plan Estratégico Quinquenal, revisado anualmente a fin de determinar recursos según las líneas disponibles (ALEPH SA., 2002).

Información de base (4)

Una enorme carencia en la gestión de los recursos humanos es la ausencia de información precisa y completa: no existe un padrón completo que permita determinar con precisión el número total de funcionarios en el gobierno central (Entrevista 2004). Los datos están solamente disponibles para los funcionarios en la *Carrera Administrativa*, quienes son una minoría. Existe un proyecto con financiación del PARME con el propósito de informatizar los legajos para crear un registro de funcionarios (Registro Nacional de Funcionarios Públicos, RNSP). Los campos básicos de este registro ya están definidos (Entrevista 2004). La ausencia de datos actualizados en los legajos ha sido un importante obstáculo en la incorporación de personal a la *Carrera Administrativa* (Entrevista 2004). Con apoyo del BID, comenzó a funcionar el *Sistema Integrado de Gestión Financiera* (SIGEF) que servirá para obtener información actualizada sobre el gasto en personal de las Secretarías (Entrevistas 2004), y se establecerá un Registro Único entre Presupuesto, Contraloría y Tesorería. La idea es vincular el RNSP con el SIGEF. Nuevamente, la Secretaría de Educación y de Trabajo son excepciones, en tanto han logrado instalar sistemas de información de personal con datos relevantes para la gestión.

Eficacia (5-9)

No hay políticas explícitas de distribución e intercambio de personal entre dependencias que estén orientadas según las necesidades de las

organizaciones. Esto lleva a disparidades en el monto de trabajo entre las dependencias. Se ha sugerido definir un programa de transferencia de personal desde las sedes institucionales hacia los centros de prestación de servicios públicos (Quezada, 2004).

El empleo del Poder Ejecutivo creció más que la población total e incluso que la propia población económicamente activa. Ello puede sugerir redundancia en algunas áreas. Sin embargo, otras áreas como la salud pública experimentan una reducción en el número de empleados por habitantes (Montero et.al., 2004), siendo particularmente preocupante por considerarse un sector de alta prioridad. El gasto salarial del Poder Ejecutivo respecto a los gastos totales viene bajando desde 2000, pasando de 38.7% en dicho año a 35.7% en 2003⁶. De 2000 a la fecha, el gasto público salarial sobre el gasto total de la Administración Central se mantiene estable (poco más del 35%)⁷. A pesar de ello, el gasto público total en personal respecto al PBI estuvo en crecimiento desde 1997 hasta el 2002, siendo 6,5% en dicho año para reducirse en 2003 a 5,5% aproximadamente⁸. Los interrogantes que surgen de la lectura de estos porcentajes tienen más que ver con su uso eficiente que con su monto (Entrevista 2004).

La tecnificación de las planillas es baja, dado el bajo número de funcionarios en la *Carrera Administrativa*, aproximadamente 13.665 hasta antes del cambio de gobierno en agosto del 2004, representando solamente un 4% de los funcionarios del gobierno central (Montero et. al., 2004). La tecnificación de la planilla aumenta si se considera el segmento docente y médico⁹.

⁶ Datos facilitados por el proyecto BID de Modernización del Poder Ejecutivo.

⁷ Datos facilitados por el proyecto BID de Modernización del Poder Ejecutivo.

⁸ Datos facilitados por el proyecto BID de Modernización del Poder Ejecutivo.

⁹ Existen más de 11.000 empleados en la carrera docente (Castillo Lugo, Comunicación Personal, 2005).

Administración (10–11)

Parte del problema de la administración radica en el poder que ejercen los encargados de las Secretarías, con amplias potestades sobre el ingreso de personal y uso de recursos extra-presupuestarios para personal nominal. Al no existir prácticas que garanticen un manejo estandarizado de los recursos, y faltar mayores mecanismos de rendición de cuentas, la gestión de recursos humanos carece de mayor racionalidad y transparencia.

Organización del Trabajo

Existencia e integridad del sistema (12)

Se carece de un régimen de valoración y remuneración de cargos, a pesar de que la Ley 14-91 ordena el diseño e implantación del Sistema de Clasificación, Ordenación y Valoración de Cargos. En 1996 la ONAP elabora el *Manual General de Cargos Civiles Clasificados* (con cuatro grupos ocupacionales y 960 puestos), que nunca fue implantado por falta de apoyo político a pesar de reuniones y talleres entre ONAP y las secretarías (ALEPH SA., 2002). Una excepción a la regla es la Secretaría de Trabajo, con un Manual de Clasificación de Cargos que se utiliza para la gestión de recursos humanos (Montero et al., 2004). En 1999 se elabora el *Manual General de Cargos Comunes Clasificados* (Resolución ONAP 24-99 BIS del 13 de septiembre de 1999), con los siguientes objetivos: 1) reducir el número de clases de cargos *comunes* que son cargos horizontales o intercambiables entre organizaciones, 2) separar de este modo los cargos *típicos* o propios de una sola organización del resto, y 3) facilitar el proceso de incorporación de funcionarios en servicio a la *Carrera Administrativa* (Entrevista 2004, ALEPH SA., 2002). Por tanto, por estar asociado a la incorporación de personal de *Carrera Administrativa*, este Manual ha sido más utilizado al menos en la instancia inicial de incorporación de funcionarios.

Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos (13–17)

Para los funcionarios del *Servicio Civil*, en los hechos, la descripción de tareas depende del su-

pervisor (Entrevista 2004). El Manual de 1999 tiene como objetivo evitar manuales específicos para el gobierno central que pudieran llevar a la fragmentación de la descripción de puestos (Entrevista 2004). Se está trabajando en la compilación del universo total de cargos del gobierno central. Al momento del trabajo de campo de este informe, había dos manuales de cargos en elaboración.

La estructura actual de clasificación de puestos hace difícil desarrollar un sistema de promoción funcional (Montero et al., 2004). PROREFORMA y ONAP están trabajando en la implantación de carreras especiales, que serían abiertas a la competencia, cuyos perfiles no estarían atados a instituciones específicas. Algunas de estas carreras serían: 1) carreras de directivos, 2) carreras en el área económica, 3) gestores sociales, y, 4) planificadores. Se busca evitar caer en perfiles especializados para permitir la movilidad entre organizaciones (Entrevista 2004).

Calidad de la definición de perfiles (18–21)

Los cargos de la *Carrera Administrativa* tienen perfiles definidos. Usualmente colabora en establecer dicho perfil el supervisor del aspirante. En general, estos perfiles sirven para establecer las pautas de la prueba de incorporación del funcionario. Si bien se observa el uso del Manual para la incorporación de los funcionarios a la carrera administrativa, no se verifica un cumplimiento estricto del mismo una vez incorporado el funcionario. En efecto, la influencia de lazos particularistas transforma el perfil siguiendo criterios que poco tienen que ver con la naturaleza de las tareas (Montero et al., 2004).

Administración (22–23)

No obstante las revisiones a los manuales de cargos, los problemas surgen al momento de su instrumentación más que en el diseño. Se abriría una nueva etapa de administración con los nuevos manuales (la actualización del *Manual de Cargos Civiles* y el nuevo *Manual de Cargos Típicos* para cada Secretaría) (Montero et al., 2004). Al día de

hoy, sin embargo, la ausencia de una organización sistemática de perfiles es un obstáculo para el desarrollo de los otros subsistemas (Montero et. al., 2004).

Gestión del Empleo.

Igualdad y mérito en el acceso (24–27)

Los mecanismos de reclutamiento y selección son diferentes para el *Servicio Civil* y *Carrera Administrativa*. En el *Servicio Civil*, el reclutamiento es automático y sin mayores barreras a pesar de que existen requisitos mínimos en la normativa. En efecto, el Art. 19, Ley 14-99, establece que es preciso “poseer la capacidad para el buen desempeño del cargo” pero no hay mayor especificación de las capacidades mencionadas en él. En los hechos, al contrario de la letra del artículo, el reclutamiento de personal está determinado por lazos de patronazgo, relegando consideraciones técnicas o de mérito del candidato a un segundo lugar (Entrevista 2004). Para el ingreso es suficiente la recomendación del titular de la institución, es decir, una recomendación de la jerarquía. Es común que el legajo del funcionario no contenga su currículum vitae u otra información sobre las credenciales del empleado (Entrevista 2004).

No obstante, algunas organizaciones introducen consideraciones técnicas para el reclutamiento, como por ejemplo las secretarías de Trabajo, y la de Medio Ambiente, la ONAP, la Contraloría General, e Impuestos Internos. La explicación parece residir, en parte, en el hecho de que estas organizaciones tienen profesionales de recursos humanos en la selección (Entrevista 2004). La Secretaría de Trabajo recluta a los inspectores de trabajo mediante concursos desde 1994 (Montero, 2003), además de contar con personal incorporado a la *Carrera Administrativa*. Las áreas de economía y finanzas presentan sistemas de recursos humanos más tecnificados que las áreas sociales y culturales (Entrevista 2004). Se intentaron introducir criterios más técnicos en el reclutamiento de funcionarios del *Servicio Civil* para todo el gobierno central, mediante un

decreto en enero de 2000. Este régimen entró en vigencia solamente un año, dado que fue derogado por las nuevas autoridades de gobierno el 21 febrero de 2001 mediante el Decreto 257-01 (ALEPH SA., 2002). En síntesis, para el ingreso al *Servicio Civil*, impera la impronta de vinculación con el partido en el poder.

Por el contrario, para los funcionarios en la *Carrera Administrativa*, se espera su ingreso por mérito mediante un concurso de oposición. Además de ello se estima un período de prueba establecido para los nuevos funcionarios (Art. 31 de la Ley 14-99, Art. 59 del Reglamento de Aplicación, y Decreto 538 del 4 de junio de 2003). Para los funcionarios que *ya están* en el *Servicio Civil* y por tanto son *incorporados* a la *Carrera Administrativa*, se administra una “evaluación interna” si cumplen al menos 2 años de antigüedad, evaluándose la formación académica, experiencia laboral, conocimientos técnicos del puesto y el desempeño y la conducta del funcionario (Montero, 2003).

Existen importantes sesgos por género. Primero, el índice de masculinidad en los cargos altos es mayor en el sector público que en el privado (35.8% versus 32.5%). Segundo, si bien los hombres constituyen un 38.2% de los puestos totales del sector público, su representación en los altos cargos es aún mayor, ya que son un 41.8% de la jerarquía (Marconi et al., 2003). En la República Dominicana existe un sistema de cuotas por género en el sistema político, pero no lo hay para el servicio civil. Tampoco existe un programa de género en los programas de reforma del gobierno central, como sí existe en el programa de descentralización. Además, la Secretaría de la Mujer considera que el dominio conceptual y metodológico existente en las instancias estatales respecto a la inequidad de género es insuficiente para incorporar el tema a la agenda institucional de las dependencias (SEM, 2004).

Calidad del reclutamiento (28)

Por las prácticas de reclutamiento, un número significativo de empleados poseen designaciones que no se corresponden con el título del cargo en

el cual se desempeñan. Algunos estudios (Iturbe de Blanco, 2003) destacan la baja motivación y capacitación de los funcionarios de nivel medio. Si bien el promedio de escolaridad de los trabajadores en el sector público es un poco más alto que los trabajadores del sector privado (10.5 versus 8.9 años) (Marconi et al., 2003), el personal reclutado tiene un nivel bajo de calificaciones para las tareas que el estado demanda. Este hecho ha dificultado la incorporación de personal del *Servicio Civil* a la *Carrera Administrativa* (De Lancker, 2004)

Calidad de la selección (29–32)

Para los funcionarios que ingresan al *Servicio Civil*, no hay selección a partir de los perfiles. Por el contrario, existen mecanismos de selección de calidad en el caso de los funcionarios que se incorporan a la *Carrera Administrativa*. En el año 2003 se dictaron 169 resoluciones incorporando personal de diferentes grupos ocupacionales y organismos estatales a la *Carrera Administrativa* (www.onap.gov.do). Los criterios de incorporación han estado regulados por dos instructivos diferentes: el *Instructivo de Incorporación de Empleados* de 1999 (Resolución 5-99 de noviembre de 1999) y el *Instructivo de Reclutamiento y Selección de Personal para la Carrera Administrativa* de 2001 (Resolución 21-01 de diciembre 2001). El Instructivo de 1999 orientó los procesos de incorporación de 1.569 empleados desde octubre de 1999 a enero de 2000. El mismo preveía los siguientes tipos de prueba para los funcionarios en el servicio civil: 1) evaluación de cualidades personales, 2) evaluación de la capacidad técnica, 3) evaluación médico-física, y 4) evaluación de antecedentes personales y de su trayectoria en el servicio público. Esta incorporación estuvo acompañada por Comités de Evaluación de Desempeño (ALEPH SA., 2002). El *Instructivo de Reclutamiento y Selección de Personal*, excluye el examen médico, y las pruebas psicométricas. Su más importante innovación es la organización del proceso de selección: las tareas de incorporación son realizadas por personal de ONAP pero esta vez radicados en los organismos. Las evaluaciones de incorporación tienen

hasta 100 puntos, y hay 4 factores de evaluación. Un primer factor es la formación académica para determinar si el funcionario tiene la formación que requiere el cargo, si no la tiene no se le aplican los demás factores, tiene hasta 30 puntos. Un segundo factor es la experiencia laboral donde se evalúa si el funcionario tiene experiencia para el cargo al cual se incorporará, puntuado según la clasificación de cargos a ocupar. Un tercer factor es la Prueba Técnica que consiste en un cuestionario con preguntas relativas a las tareas propias del cargo, con puntuaciones que varían según la clasificación de cargos. Un cuarto factor es el Desempeño y Conducta, que es administrado por el supervisor inmediato mediante formularios diseñados con dicho propósito, con 20 puntos como máximo. A fin de poder ingresar a la *Carrera Administrativa*, los funcionarios deben alcanzar los 70 puntos como mínimo. El ingreso por incorporación se plantea en forma gradual, estableciendo prioridades según antigüedad, partiendo de los funcionarios que tienen 10 años o más en el servicio público, luego los que tienen de cinco a 10, y por último los que tienen hasta 5 años, por lo que la experiencia en el cargo y la antigüedad también están incorporadas en el diseño de la selección (ONAP, 2001). La calidad técnica de la incorporación ha sido muy buena. Cabe mencionar que una auditoría hecha por el gobierno de Hipólito Mejía sobre funcionarios incorporados a la *Carrera Administrativa* bajo el anterior gobierno de Leonel Fernández Reyna, verificó un 86% de funcionarios debidamente evaluados (Castillo Lugo, 2002).

Calidad de la recepción (33–34)

Para el acceso a la *Carrera Administrativa* de funcionarios que sean nuevos en el gobierno central, se deberá establecer un período de prueba de durará de un mes a un año (Ley 14-91). El tiempo preciso se determinaría por el Manual de Clasificación respectivo. No ha habido ingreso a la *Carrera Administrativa* de funcionarios que no trabajaran ya en el sector público, por lo que este aspecto de la normativa no se ha llegado a implementar.

Para los funcionarios del *Servicio Civil* no existe en los hechos ningún período de prueba.

Movilidad (35)

Los funcionarios de *Servicio Civil* no deberían ser promovidos porque ellos no están sujetos a la carrera funcional. Sin embargo, el superior puede promoverlos de hecho, mediante la asignación de tareas de mayor responsabilidad. Este camino de movilidad por designación directa tiene su mayor defecto en el hecho de que el empleado “promovido” no necesariamente presenta las competencias y formación para el puesto. A pesar de ello, es una práctica corriente porque las jefaturas, por ejemplo, son por designación (Entrevista 2004). Para corregir esta situación, existe la idea de crear la *Dirección Directiva Pública* para los cargos de responsabilidad, que serían cubiertos por personal concursado, iniciativa que según los informantes se inspira en el modelo chileno (Entrevista 2004).

Para quienes están en la *Carrera Administrativa*, el ascenso y demás formas de mejoramiento y promoción están previstos en la Ley. Existe un *Instructivo de Evaluación y Calificación del Personal*. Sin embargo, en los hechos, no ha habido mayores posibilidades de ascenso para estos funcionarios, por lo que la carrera se vuelve bastante estática.

Ausentismo (36)

El ausentismo es bajo pero se puede observar un ausentismo sustantivo en la medida en que existen grados importantes de incumplimiento en la función (Entrevista 2004). El número promedio de horas semanales trabajadas en el estado es más bajo que en el privado, 40.8 versus 45.5 (Marconi et al., 2003). Pocas Secretarías trabajan hasta el final de la tarde como la Secretaría de Trabajo (Entrevista 2004).

Disciplina (37)

Las disposiciones de deberes y derechos están establecidas en el Reglamento 81-94. También se establecen en el Código de Ética de los Funcionarios Públicos (Ley 120-01). Por otra parte, existen las Comisiones de Personal como ins-

tancias de conciliación en temas de disciplina y ONAP tiene el deber de orientar al funcionario presuntamente lesionado (Guzmán, 2002). La ley prevé los recursos jerárquicos ante la Cámara de Cuentas.

Desvinculación (38-41)

Según la Ley 14-91, el Presidente de la República tiene libre capacidad de nombrar y remover a los empleados y funcionarios públicos, por lo que los funcionarios son contratados y desvinculados con cambios de gobierno. La Ley 14-91 establece la estabilidad solamente para la *Carrera Administrativa*, quienes sólo pueden ser despedidos por cometer una falta grave en el desarrollo de sus funciones o por deficiencia en su desempeño. A pesar de ello, los funcionarios de la *Carrera Administrativa* son desvinculados de sus puestos por la rotación de gobierno. En efecto, como se está dando en estos momentos, el nuevo gobierno está cancelando a dichos empleados (Entrevistas 2004). Los funcionarios que pierden su trabajo tienen derecho al reclamo de indemnización como figura en el Instructivo para el Reclamo de Prestaciones Económicas de 1996, aunque muy pocas solicitudes son efectivamente pagadas (Entrevistas 2004).

Gestión del rendimiento

Planificación y seguimiento del rendimiento (42-45)

Los supervisores no se involucran mayormente en la gestión de los funcionarios ni establecen pautas de rendimiento para su personal. Los órganos recaudadores son una excepción en este sentido (Entrevista 2004). Por otra parte, la rotación de funcionarios con la alternancia del partido de gobierno no permite institucionalizar pautas de seguimiento y monitoreo del personal.

Evaluación (46-48) y Administración (49)

Existe una norma que prevé la evaluación del desempeño individual, el Instructivo de Evaluación del Desempeño del Personal Civil del Poder Ejecutivo, Resolución 12-99 de julio de

1999. No hay evidencia de la puesta en práctica de la evaluación, con excepción de algunos de los funcionarios de la *Carrera Administrativa*. En parte, ello sucede porque no se han podido hacer las previsiones presupuestarias para el bono vacacional que supone la calificación para quienes obtengan un desempeño considerado como “muy bueno”. Sin embargo, esta bonificación se está otorgando en algunas secretarías como resultado de conquistas específicas y uso de recursos extra-presupuestales. Ejemplos de ello son la Secretaría de Industrias y la Superintendencia de Seguros (Entrevista 2004).

Gestión de la compensación

Existencia de una estrategia salarial (50)

Existe la norma que prevé la planificación salarial pero la misma no se ha implantado. Los incrementos salariales a diferentes segmentos de funcionarios se establecen mediante decretos, teniendo en cuenta variables económicas como la inflación. Además, los directivos de las dependencias pueden disponer de aumentos salariales a su personal si cuentan con los recursos para ello.

Es importante notar que no existe un sistema de escalas salariales y no hay relación entre la remuneración y el tipo de tarea y cargo (Entrevistas 2004). En otras palabras, no se cumple el principio de igual paga por igual trabajo. La estructura salarial depende de: 1) los usos y costumbres, 2) la discrecionalidad de los supervisores, 3) inercias, 4) los recursos extra-presupuestarios a los que accedan las organizaciones y fuera del control de gobierno central, y 5) el componente salarial móvil o compensaciones especiales llamadas *completivos salariales* (Entrevista 2004, Montero et al., 2004). Finalmente, hay un “quiebre de la jerarquía salarial,” dado que funcionarios en el cuarto nivel jerárquico ganan salarios mensuales nominales mayores que los secretarios quienes constituyen el primer nivel (Marconi et al., 2003). Esto puede ser un problema en caso de que efectivamente genere desmotivación en los estratos más altos, lo que habría de investigarse más en detalle.

Equidad interna y externa (51–57)

El sistema de remuneración no es equitativo ni al interior de las organizaciones, ni entre las mismas. Las únicas secretarías con escalas basadas en la antigüedad y la especialidad son las de Salud y Educación, en parte explicado por la presencia de gremios (ALEPH SA., 2002), y en parte por sus propias tradiciones profesionales (Entrevista 2004). En algunas Secretarías como Industria y Comercio, hay aumento de sueldos mientras que en otras no, según la cercanía a los poderes políticos centrales (Entrevista 2004). En general, los funcionarios perciben que no hay equidad.

En comparación con el sector privado, el salario directo del total del sector público es mayor (\$5.620 versus 3.299 al año 2002) (Marconi et al., 2003). Tomando en cuenta edad, educación y sexo, los funcionarios públicos tienen un incremento salarial del 68% sobre los privados, siendo la República Dominicana uno de los países con mayores diferenciales *a favor* del sector público junto con Perú, Argentina, y Brasil (Marconi et al., 2003). Considerando únicamente a los cargos altos, el salario medio directo es más alto en el sector privado para puestos comparables (\$13.310 versus \$17.224 a 2002). Sin embargo, una vez que se consideran las características personales como edad, educación y sexo, esta diferencia no es estadísticamente significativa (Marconi et al., 2003). En consecuencia, los salarios de altos cargos son razonablemente competitivos con los del sector privado.

Eficiencia (58) y Administración (59–61)

El sistema es altamente ineficiente, en parte por la falta de información y la ausencia de datos confiables sobre los recursos extra-presupuestarios de las dependencias. Por ejemplo, en 1996, el Manual de cargos se hizo sin tener en cuenta las escalas de sueldos porque el gobierno central no contaba con información actualizada (ALEPH SA., 2002). Por otra parte, las autoridades no informan sobre las escalas salariales de sus organizaciones (Entrevistas 2004).

Otras compensaciones (62–64)

Los beneficios sociales comunes al *Servicio Civil* y la *Carrera Administrativa* son: 1) derecho vacacional, 2) regalía pascual llamado también sueldo 13, 3) indemnización económica para quienes tienen más de 10 años en la función pública, 4) licencias y permisos con compensación salarial en casos de enfermedad, maternidad compensatoria, paternidad, etc., 5) licencia sin disfrute de sueldo, 6) organización y acción laboral, y, 7) recursos puestos a disposición por la ley. Los derechos especiales de la *Carrera Administrativa* son: 1) reposición en el cargo por despido injustificado, 2) derecho a la promoción, y 3) bono vacacional (50% de pago adicional sobre el salario mensual). Se está pensando introducir una prima por ser funcionario de carrera. El bono vacacional aún no se otorga porque la ley lo supedita a la evaluación de desempeño, que no se está realizando como se señaló anteriormente.

El seguro social de salud montado presenta dificultades de funcionamiento dado que las instituciones tienen su plan médico privado, un esquema donde la institución cubre el total de los costos, o bien lo comparte con los funcionarios (Entrevista 2004). La Ley de jubilaciones (Ley 379 de 1981) establece que un empleado debe tener 20 años de servicio y más de 60 años de edad o más de 35 años de servicio en cuyo caso no importa la edad para pasar a retiro. El tope salarial máximo de jubilación es el 85% del salario de los últimos 3 años de trabajo, pero nunca se puede otorgar más de 8 salarios mínimos (Entrevista 2004)¹⁰. Una nueva ley, la Ley 586 (de 2001) aún no comenzó a funcionar, estableciendo nuevos regímenes en la salud y la jubilación. Los mayores de 45 años se quedan en el viejo sistema obligatoriamente mientras que los menores de 45 tienen opción por cualquiera de los dos sistemas de salud. Se cambian los requisitos de jubilación, estableciéndose más que un plan de retiro por antigüedad, un plan de retiro una vez alcanzado determinado monto retributivo. Independientemente de los cambios, los funcionarios tienen cobertura de salud y de jubilación.

Gestión del desarrollo profesional

Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera (65–70)

No hay planes de promoción. Las expectativas del servidor y sus posibilidades en la organización dependen de relaciones particularistas (Entrevista 2004).

Calidad de la formación y gestión de la formación (71–76)

El Reglamento de Aplicación 81-94 de la Ley 14-91 crea el *Sistema Nacional de Adiestramiento*. El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) es el encargado de la formación, capacitación, perfeccionamiento y actualización de los empleados del estado, así como de quienes aspiren a ingresar al Servicio Público. Comenzó a funcionar tardíamente, en 1999. Al 2002, INAP capacitó un total de 8.982 funcionarios en las áreas de gestión pública, calidad y servicio, gerencia y supervisión, desarrollo organizacional, eficiencia y efectividad, personal social, guías turísticos, etc. (ALEPH SA., 2002). Cuenta además con un Centro de Educación a Distancia (CED) de la Red Global de Aprendizaje para el Desarrollo del Banco Mundial. Existen acuerdos con organismos universitarios para la capacitación de grado y posgrado (como por ejemplo con FLACSO y con la Universidad Autónoma de Santo Domingo). En general, la capacitación ofertada no ha sido diseñada a partir de las necesidades sino de los requerimientos de las instituciones. Aún no está orientada a cubrir el déficit de rendimiento de los funcionarios. El plan de capacitación para el personal en la *Carrera Administrativa* está pendiente de ser estructurado. Por otra parte, el PARME en el año 2003 capacitó a 13.000 funcionarios (Montero et al., 2004). Sin embargo, personal entrenado bajo el programa de PARME ha sido cancelado por el nuevo gobierno (Entrevistas 2004), inhabilitando así el

¹⁰ El salario mínimo para el sector público es de aproximadamente 90 dólares a mediados del año 2004.

correcto aprovechamiento de la formación. El sector financiero y tributario tiene capacitación más específica, y el entrenamiento es brindado por el Instituto de Capacitación Tributaria (IN-CAT). Desde ya hace varias décadas, los programas se desarrollan a partir de las necesidades del sector (ALEPH SA., 2002).

Gestión de la formación (74–76)

La capacitación es reducida, a demanda, y no está institucionalizada. En muchos casos, INAP no cuenta con los recursos suficientes ni con la estructura adecuada para impartir su misión (Pérez de Cabral 2002). Por otra parte, se deberían emplear mecanismos sistemáticos de detección de necesidades de capacitación. La Ley 14-91 prevé un Consejo Académico como órgano regulador de la capacitación, aunque a la fecha éste nunca se reunió (Entrevistas 2004, Castillo Lugo 2002).

Gestión de las relaciones humanas y sociales

Gestión del clima (77–78)

Eficacia de la comunicación (79-81) La comunicación es informal. La calidad de la comunicación entre supervisor y supervisado depende de cada Secretaría y sus titulares (Entrevista 2004). Más que de clima laboral, donde la primacía la tienen criterios técnicos, sería más correcto hablar de clima personal por el papel central de las relaciones interpersonales (Entrevista 2004). Los criterios técnicos en las relaciones laborales tienen un segundo lugar porque el supervisor no se siente responsable por la institución sino por el partido político.

Equilibrio y calidad de las relaciones laborales (82–85)

Es en los derechos laborales donde se observan las mayores debilidades con origen incluso en el propio contenido de la Ley 14-91 donde quedan sin detallar una amplia gama de derechos. Los funcionarios tienen derecho a organizarse (Art. 30, Ley 14-91), pero no existen sindicatos fuertes en el estado siendo este hecho una de las mayo-

res debilidades de las relaciones laborales públicas en la República Dominicana.

El Consejo Nacional de la Unidad Sindical (CNUS), que agrupa a trabajadores públicos y privados, firma en enero de 2001 un convenio con el Poder Ejecutivo sobre la sindicalización de los funcionarios públicos, junto con la inclusión de un nuevo estatuto legislativo. Para la conformación de asociaciones de funcionarios, se requiere ahora el 40% de funcionarios de una institución bajándose así el 60% establecido por el Reglamento 81-94. A fin de facilitar las Asociaciones de Funcionarios Públicos, la ONAP aprobó el *Instructivo para la Constitución y Funcionamiento de las Asociaciones de Funcionarios Públicos* (2001). El CNUS y la ONAP actúan en forma conjunta con el propósito de fomentar las organizaciones de acción colectiva. A la fecha, solamente se han conformado 4 asociaciones. Por otra parte, la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) es otra entidad gremial en el sector público. Existen también gremios importantes como la ADP (Asociación Dominicana de Profesores, independiente del CNUS), y el Colegio Médico Dominicano (CMD), que aglutina principalmente a los médicos del sector público. Al momento de negociar, al menos en la administración central, falta el peso de una organización colectiva de los funcionarios.

Gestión del conflicto laboral (86–88)

La ONAP crea en 1999 el Departamento de Relaciones Laborales (antes Unidad de Quejas y Reclamaciones, creada en 1994) para gestionar problemas laborales. Los conflictos se gestionan mediante las Comisiones de Personal en cada organismo público (Art. 9, Ley 14-91), con atribuciones de asistencia a la conciliación en su jurisdicción. Cada Comisión de Personal está integrada por el Director de la ONAP, un representante del Titular de la institución donde trabaja el empleado, y un representante del empleado, designado por éste o su entidad asociativa (ALEPH SA., 2002). La Comisión de Personal es una instancia muy utilizada por los funcionarios y con buenos resultados: de un total de 224

reuniones de Comisiones de personal efectuadas en 2001, 165 (64%) llegaron a la conciliación y 48 (21%) no, mientras que las 11 restantes desistieron (ALEPH SA., 2002).

En contraste con el éxito de estas Comisiones, se observa una gran debilidad institucional en las recusaciones de los empleados ante organismos de mayor nivel. La Cámara de Cuentas no manifiesta mayor interés en el tema (Entrevista 2004). En consecuencia, funcionarios de la *Carrera Administrativa* despedidos injustificadamente tendrían derecho a reposición, pero optan por tramitar la indemnización por lo engoroso del primer mecanismo (Entrevista 2004). También tienen derecho a indemnización los funcionarios del *Servicio Civil* con más de 10 años de trabajo continuo que no califiquen para la jubilación (Art. 28, Ley 14-91).

Gestión de las políticas sociales (88–89)

La Ley 14-91 establece un régimen de vacaciones de acuerdo a la antigüedad en el servicio, y prestaciones laborales. A 2002, el gobierno dominicano ha realizado pagos por concepto de indemnizaciones económicas y compensación por vacaciones no disfrutadas a funcionarios despedidos de manera injustificada en el orden de los 10 millones de dólares, durante los últimos ocho años (Castillo Lugo, 2002). Los funcionarios tienen derecho a un seguro de vida, cesantía e invalidez (Ley 82 del 22 de noviembre de 1966). Este seguro, actualmente vigente, ha sido instituido para quienes presten servicios permanentes, sin importar su modo de contratación y sector; y es administrado por INAVI (Instituto Nacional de Auxilios y Viviendas) (Montero et al., 2004)

Organización de la función de recursos humanos

La ONAP fue creada en 1965 (Ley 55), cuando se establece el Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa. En sus inicios, sus atribuciones fueron racionalizar las estructuras orgánicas y los sistemas administrativos de las instituciones del PE, y establecer un sistema

moderno de administración de personal público (Castillo Lugo 2002). Al introducirse la *Carrera Administrativa*, la Ley 14-91 amplió las funciones de la ONAP. De esta forma, ONAP se convierte en el órgano central del sistema de Servicio Civil a cargo del diseño y aprobación de las estructuras orgánicas y del sistema de administración de personal. La labor de ONAP se complementa con órganos que ejercen funciones más específicas: las Oficinas de Personal de los organismos públicos dependientes del Poder Ejecutivo, las unidades de adiestramiento del servicio público (principalmente INAP), las Comisiones de Personal de organismos públicos y el Tribunal Superior Administrativo (Art. 6, Ley 14-91). ONAP no tiene relación con los funcionarios de la carrera policial y militar, quienes además cuentan con un régimen de escalafón propio. En el actual anteproyecto de ley, la ONAP tendría funciones de asesoría sobre estas dos instituciones. En la práctica, ONAP emite opiniones técnicas sobre los casos.

Más allá de los aspectos normativos, las capacidades de la ONAP están reducidas en los hechos. En primer lugar, su Director no tiene estatuto de Secretario de Estado, aspecto que afecta a la propia implementación de la Ley 14-91. Cuando los directores de las Secretarías oponen resistencia, la ONAP no cuenta con los mecanismos para instrumentar la ley ni capacidad para controlar y corregir deficiencias (De Lancer, 2004). Los hechos muestran que el Presidente le confiere a los Secretarios de Estado la responsabilidad para manejar los recursos humanos (German Pérez, 2001).

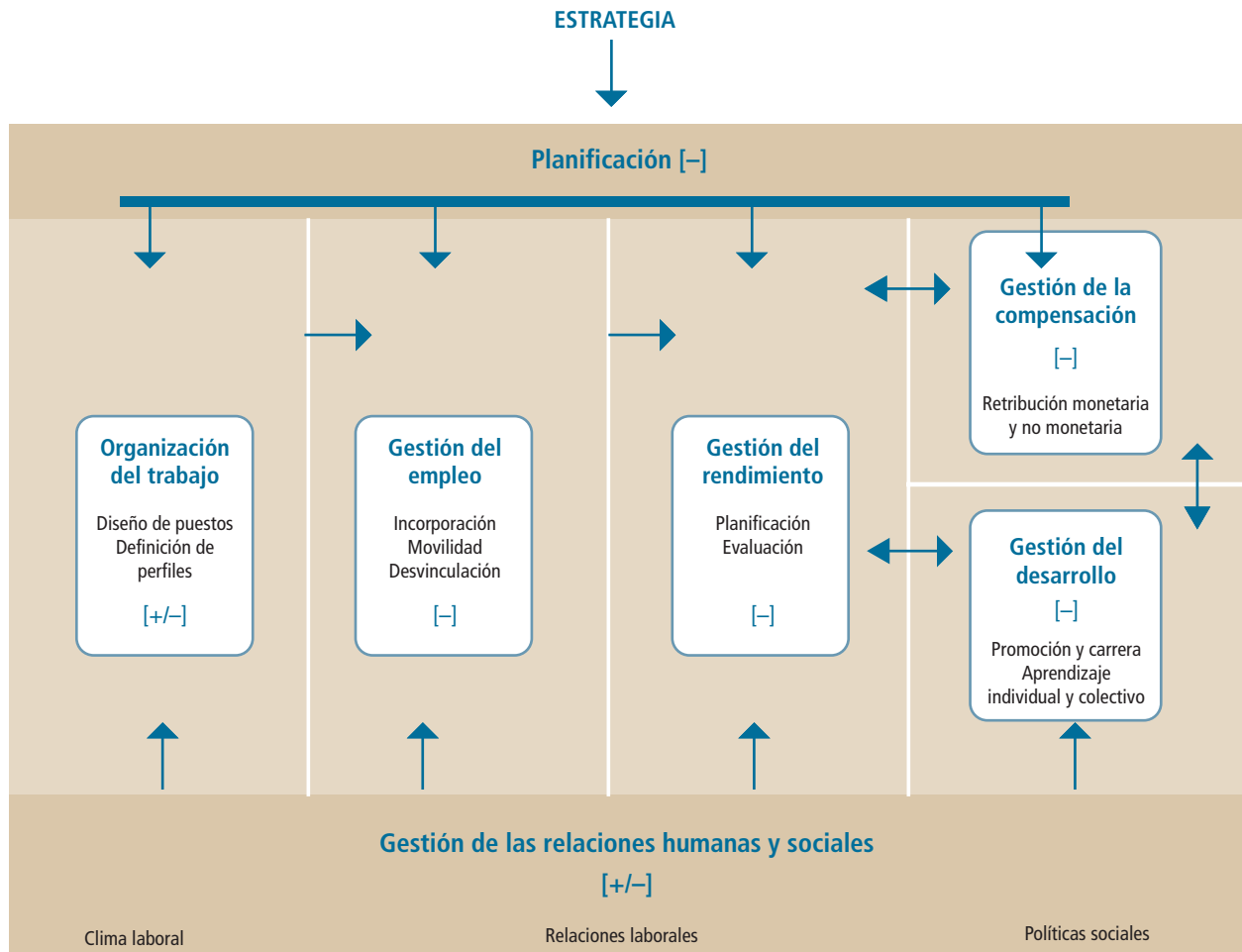
El actual anteproyecto para reformar ONAP, consciente del artículo 55 de la Constitución, concibió la idea de que los recursos humanos del gobierno central dependan de la ONAP mediante personal que pertenezca a ONAP pero esté en directa relación con las Secretarías. Se toma como antecedente a los auditores de Contraloría (Entrevista 2004, Anteproyecto de Ley 2004). Además, el anteproyecto le otorga a la ONAP varias atribuciones de modernización de gestión pública y de gestión estratégica (Entrevista 2004).

Algunos autores señalan que la ONAP debería contar con mayores recursos técnicos para evaluar e incorporar al personal, aunque los funcio-

narios especializados han aumentado gracias a programas de entrenamiento financiados por la Unión Europea (De Lancer, 2004).

Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



II. INDICADORES

A) Indicadores Cuantitativos

(En dólares)¹¹

1. Tasa de designaciones políticas

I. Número de cargos de Jefatura	4.166	2003	<i>Fuente:</i> Boletín Especial de la ONAP
II. Número total de funcionarios	315.605	2003	<i>Fuente:</i> Banco Central de la República Dominicana
I / II	1,32%		

Peso fiscal del empleo público

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno

I. Nómina salarial del gobierno central civil (en millones)	942	2003	<i>Fuente:</i> Banco Central de la República Dominicana
II. PBI (en millones)	17.558	2003	<i>Fuente:</i> Banco Central de la República Dominicana
I / II	5.37%		

Incentivos del Servicio Civil

3. Compresión vertical de los salarios

I. Mayor salario de la escala de la tabla salarial	1.609	<i>Fuente:</i> Datos brindados por el Programa de Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo (PROREFORMA)
II. Menor salario de la escala de la tabla salarial	60,25	<i>Fuente:</i> Datos brindados por el Programa de Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo (PROREFORMA)
I / II	26.72	

Incentivos del Servicio Civil

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

I. Sueldo promedio mensual del gobierno central civil (por funcionario activo)	248,72	2003	<i>Fuente:</i> Banco Central de la República Dominicana
II. PBI per cápita mensualizado* (US\$ 1932/12)	161	2003	<i>Fuente:</i> Banco Central de la República Dominicana
I / II	1.54		

¹¹ Tipo de cambio : 2003 29,0447 RD\$ por cada US\$. Fuente: Banco Central de la República Dominicana. “Tipo de cambio para compra de monedas internacionales”.

Incentivos del Servicio Civil

5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado

I. Salario promedio por servidor activo en el gobierno central civil (mensual)	248,72	2003	<i>Fuente:</i> Banco Central de la República Dominicana
II. Salario medio (en base a muestra de trabajadores de todos los sectores, mensual en dólares)	230	2003	<i>Fuente:</i> Banco Central de la República Dominicana
I / II	1.08		

Dotación de Servicio Civil

6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total

I. Número total de empleados activos del Gobierno Central	315.605	2003	<i>Fuente:</i> Banco Central de la República Dominicana
II. Población total	8.739.000	2003	<i>Fuente:</i> Banco Mundial
I / II	3,61%		

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total del Gobierno Central (en millones)	3.429,421	2003	<i>Fuente:</i> Banco Central de la República Dominicana
II. Número de empleados del Gobierno Central	315.605	2003	<i>Fuente:</i> Banco Central de la República Dominicana
I / II (en dólares)	10.866,17		

B) Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil**Tabla de índices**

Índice	Valor Índices (escala 0 a 20)	Porcentaje de la escala	Subíndice	Valor subíndices (escala 0 a 10)	Porcentaje de la escala
(E) Eficiencia	7.67	38%			
(M) Mérito	3.85	19%			
(CE) Consistencia estructural	4.12	21%	(CES) Coherencia estratégica	1.00	10%
			(CD) Consistencia directiva	3.57	36%
			(CP) Consistencia procesos	1.75	18%
(CF) Capacidad funcional	5.22	26%	(COM) Competencia	3.25	33%
			(EI) Eficacia incentivadora	1.85	18%
			(FL) Flexibilidad	2.64	26%
(CI) Capacidad integradora	6.00	30%			

Eficiencia

Es el índice de mayor puntaje, que baja por la ausencia de mecanismos para distribuir efectivos y obtener la nómina de funcionarios en forma completa. El índice aumenta por los valores salariales promedio del sector público respecto al privado, que muestran una situación de pago razonable de remuneración de los funcionarios.

Mérito

Este índice se ve afectado por los valores bajos en reclutamiento y selección, dado que para el ingreso al *Servicio Civil* se utilizan lazos políticos. El índice aumenta por el personal incorporado por mérito en la *Carrera Administrativa*. Pero porque este personal es un número bajo en el total de los funcionarios del gobierno central, el índice Mérito recibe un menor valor en la escala.

Consistencia Estructural

Coherencia estratégica. Este subíndice es particularmente bajo por la falta de planificación y la ausencia de un esquema salarial consistente, otorgando un lugar bajo al servicio civil de la República Dominicana en la planificación en general.

Consistencia directiva. Este índice muestra que los directivos de línea no se involucran en la gestión de los recursos humanos por un lado, y por otro lado, los titulares de Secretarías, con excepciones, no siguen al pie de la letra las recomendaciones de gestión que se establecen en los Instructivos y en la Ley 14-91.

Consistencia de procesos. Este índice tendría mayor valor bajo dos condiciones: 1) si ya se hubiese instrumentado el sistema de información de per-

sonal con legajos electrónicos, y, 2) si las evaluaciones de rendimiento previstas en la normativa de la *Carrera Administrativa* se administrasen en forma regular. La ausencia de datos básicos y de rendimiento del personal hace que el proceso de la gestión de recursos humanos cuente con carencias operativas.

Capacidad funcional

Competencia. Este subíndice es ambiguo porque por un lado refleja la falta de criterios y medios técnicos para el ingreso de personal en el *Servicio Civil* y por otro lado captura la introducción del mérito en lo que respecta a la incorporación de personal a la *Carrera Administrativa*. No es más alto por el bajo porcentaje de los funcionarios de *Carrera* en el total del gobierno central.

Eficacia. Este subíndice refleja la falta de incentivos estructurales, de rendimiento y salariales. Como se indicó en el texto, faltan incentivos en la asignación de tareas y el diseño de puestos, existe mucha desigualdad salarial, y no hay evaluación y seguimiento al desempeño.

Flexibilidad. Este subíndice refleja el hecho de que las decisiones sobre puestos, redistribuciones, despidos, etc., están afectadas principalmente por consideraciones políticas y sólo en segunda instancia por criterios técnicos.

Capacidad integradora

Este índice aumenta su valor por los esfuerzos de ONAP de trabajar en las relaciones laborales, produciendo la creación de un Departamento con tal fin para poder defender los derechos de los funcionarios. También se instauraron las Comisiones de Personal, instancias de negociación entre las partes, que arrojan resultados satisfactorios. El puntaje del índice baja por la falta de igualdad dada por la ausencia de criterios de evaluación de desempeño ecuanímenes para todos los funcionarios e igualdad de oportunidades, que se ve viciada por la cercanía al partido político.

III. CONCLUSIONES

Análisis de áreas causales

En cuanto a la *planificación*, existen expectativas de mejora en el corto plazo por los modelos de gestión institucional a implantarse, propiciados en el marco del proyecto PROREFORMA. La ausencia de datos confiables sobre la nómina de personal, no obstante, sigue siendo un importante cuello de botella. Es posible que ello se solucione en el corto plazo, incluso a raíz de requisitos exigidos por organizaciones financieras internacionales de crédito. Ciertamente, es difícil instrumentar una planificación atada a metas institucionales cuando se carece de la información básica sobre los recursos humanos disponibles. La nómina completa con la distribución por dependencias servirá para determinar los puestos ocupados y los vacantes, e identificar así áreas con déficit o por el contrario con excedencia. No es de sorprender que este subsistema tenga un promedio bajo. Respecto al subsistema *organización del trabajo*, es una realidad que los manuales sobre los que ha trabajado ONAP no han sido verdaderamente adoptados por las dependencias. Se está trabajando en perfiles más flexibles e innovadores, pero la experiencia previa de baja institucionalización es una advertencia para el éxito de los nuevos esfuerzos. El análisis de la *gestión del empleo* indica que el ingreso al Servicio Civil está regido por relaciones políticas. Por el contrario, el mérito es un criterio central para la incorporación de funcionarios a la *Carrera Administrativa*. Estos funcionarios, quienes en principio gozan de estabilidad por la Ley 14-91, están siendo cancelados por el nuevo gobierno, lo cual indica una tensión inherente entre las pretensiones de la Ley de contar con funcionarios permanentes y las prácticas políticas del Poder Ejecutivo. Por otra parte, y también dentro de los indicadores de gestión del empleo, se registran sesgos por género en los cargos de mayor responsabilidad. La *gestión del rendimiento* muestra resultados bajos porque no se establecen

metas institucionales ni individuales. En este proceso resalta la falta de interés de los directores en hacer un seguimiento cercano al desempeño del personal a su cargo. La cobertura social y el sistema de pensiones son razonables aunque hay cambios para ajustar el sistema. Pero la estructura salarial es indudablemente el punto más débil por su inequidad, discrecionalidad, e incluso falta de transparencia. El subsistema *gestión del desarrollo profesional* muestra escasas expectativas de promoción. Por otra parte, la capacitación demuestra que los cursos y talleres no necesariamente responden a diagnósticos de necesidades, pero la existencia de un organismo central de capacitación, INAP, es ciertamente un aspecto positivo. La *gestión de las relaciones humanas y laborales* tiene su mayor debilidad en la ausencia de sindicatos fuertes en las secretarías así como la falta de mecanismos de mayor nivel fluidos en caso de reclamos de funcionarios. La fortaleza radica en las Comisiones de Personal que son importantes instancias intermedias de resolución de conflictos. En cuanto a la *organización de la función de los recursos humanos*. Finalmente, la ONAP ve interferida su labor principalmente por la discrecionalidad en el manejo de recursos humanos por parte de los Secretarios de Estado.

Factores del contexto interno y del entorno

Algunos de los factores más importantes que han impedido avanzar en la profesionalización e institucionalización del sistema de mérito son los siguientes: 1) la no consagración constitucional del mérito de aptitud como requisito para ingresar al servicio civil central, 2) el escaso empleo generado por las áreas industriales y comerciales que impide absorber la oferta de empleo existente, 3) un sistema político que tradicionalmente utiliza los empleos estatales como prebendas clientelísticas, 4) la escasa voluntad política de los partidos para utilizar la Ley 14-91, y 5) la falta de organizaciones sindicales y profesionales que presionen para introducir mecanismos de reclutamiento y promoción ordenados y universales.

No obstante, existen áreas de cambio y modernización. Los determinantes de la innovación parecen ser los esfuerzos de la propia ONAP, y los programas de reforma del estado de organismos internacionales de crédito y cooperación, visibles en las áreas de gestión financiera.

Conclusiones principales del diagnóstico

La República Dominicana tiene un gran desafío: lograr articular una relación de equilibrio entre las necesidades de un cuerpo burocrático estable y las prácticas políticas de los partidos hacia el empleo público. En un contexto donde aún persisten prácticas de despojo, es difícil pensar en un modelo de servicio civil eficiente. De la misma forma, dada la alta discrecionalidad de los secretarios de Estado, es difícil pensar en que un cuerpo de directores del tipo gerencial podrá implantarse. Se requiere un mínimo de estabilidad funcional por una parte, así como metas de gestión precisas y transparentes por otra.

Cualquier intento de crear un cuerpo de funcionarios profesionales o, alternativamente, un cuerpo de gerentes y directores con alto perfil técnico depende en gran medida de cómo el sistema político resuelva su articulación con la burocracia. A la fecha, la mayor parte de la normativa, una de las más recientes de la región, tiene valor meramente formal. Ello se debe a cuestiones más relacionadas con reformas políticas y constitucionales pendientes y menos con transformaciones endógenas del servicio civil. En consecuencia, se observa una falta de cultura administrativa por parte de dirigentes y funcionarios, así como un estilo personalista en las gestiones públicas.

No obstante las barreras estructurales de naturaleza política, la *Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa* ha sido un avance indudable: los funcionarios de la Carrera Administrativa cumplen requisitos de mérito mínimos y tiene un perfil profesional. Se recomienda la expansión de este segmento de funcionarios, fortaleciendo los aspectos relativos a la gestión del rendimiento.

IV. RECOMENDACIONES

Propuestas de mejora

- La implantación de un cuerpo de funcionarios profesionales depende de la voluntad política por lo que el primer nivel de recomendaciones concierne a la formación de consensos mínimos sobre los que se acuerden acciones hacia el servicio civil para darle continuidad más allá de la duración de un gobierno específico.
- Si bien la propuesta de crear un plantel de directores de perfil técnico es central, esto no suplanta la necesidad de garantizar un cuerpo mínimo de funcionarios de carrera administrativa que den continuidad y sustento a las acciones gerenciales.
- Las iniciativas actuales de conformación de sistemas de información deben ser apoyadas y expandidas a fin de completar la data mínima necesaria para la gestión del servicio civil.
- La transformación de la ONAP en Secretaría es una propuesta promisorio porque daría legitimidad a la organización para decidir y no solamente asesorar en la temática de recursos humanos.
- Se debe desarrollar entrenamiento específico a los mandos de nivel medio e inferior en temas de gestión e institucionalidad organizacional porque ellos son el nexo entre los niveles superiores y los funcionarios de base. En el sistema de supervisores descansa la gestión cotidiana del rendimiento, del desarrollo funcional, y de las relaciones laborales, y este segmento precisa de mayor capacitación, monitoreo y evaluación.
- Fortalecer al INAP, y realizar capacitación según las necesidades de las dependencias, en especial en vistas de la baja tecnificación de la planilla de funcionarios.

V. TABLA DE SÍNTESIS

Categorías	Factores	Comentarios del Evaluador
Antecedentes		Cambio de gobierno con repercusiones en la continuidad de los funcionarios en la Carrera Administrativa incorporados bajo el gobierno inmediato anterior.
Análisis del contexto institucional	Análisis del marco legal	Se estructura a partir de la Ley 14-91, aunque es de lenta y escasa aplicación, más Decretos reglamentarios e instructivos ONAP.
Análisis funcional del servicio civil	Análisis organizativo de la función Recursos Humanos	La ONAP es el organismo de asesoría en recursos humanos pero no tiene status de Secretaría, lo que está puesto a consideración en un anteproyecto de ley para cambiar su estatus.
	Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado	Se destaca el porcentaje considerable de niveles de empleo público en el gobierno central. Por otra parte, la baja tasa de cargos de jefatura (1,32%) esconde la politización del empleo público. La compresión salarial es moderadamente alta y los sueldos de los altos cargos son competitivos con los del privado. Finalmente, el sueldo promedio del sector público es comparable con el del sector privado e incluso mayor controlado por ciertas características básicas.
Análisis por subsistemas	Planificación	No hay prácticas sistemáticas de planificación estratégica de Recursos Humanos, a pesar de contar con un sistema nacional de planificación económica que data de 1965, en parte por la falta de sistemas de información completos y legajos actualizados aunque hay cambios en ciernes. Casos excepcionales son las Secretaría de Educación y la Secretaría de Trabajo.
	Organización del trabajo	Baja valoración de la importancia de las competencias con excepción de los funcionarios incorporados a la <i>Carrera Administrativa</i> para cuya incorporación se requieren perfiles de tareas que se traducen en las pruebas a rendir.
	Gestión del empleo	Salvo por la incorporación de funcionarios a la <i>Carrera Administrativa</i> , no hay reclutamiento por mérito para el <i>Servicio Civil</i> . La movilidad es escasa y nula, y la desvinculación se da por la rotación del gobierno y no por una evaluación del desempeño del funcionario en su trabajo.
	Gestión del Rendimiento	No hay sistemas de evaluación de rendimiento operativos ni evaluación de metas institucionales en la mayoría de las Secretarías.
	Gestión de la Compensación	La ausencia de una estructura salarial, incluso al interior de una misma Secretaría, es una de las mayores distorsiones del gobierno central.
	Gestión del Desarrollo	El progreso es lento y asociado a lazos de amistad y políticos. No hay un sistema de supervisores interesados en el desarrollo funcional de los funcionarios.
	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	No hay instrumentos formales de gestión de clima organizacional, y hay problemas con las garantías laborales de los funcionarios a lo que se debe sumar la ausencia de sindicatos fuertes que pudieran establecer un sistema continuo de deberes y derechos.
Índices del sistema de servicio civil		Los índices tienden a ser bajos pero a su vez demuestran que la gestión de recursos humanos está en tensión: el índice de eficiencia es el que adquiere mayor puntaje pero el de menor puntaje es la consistencia estructural, revelando así que el Estado es mejor empleador en promedio que el sector privado pero que aún reviste problemas de variada índole en la gestión integral de los recursos humanos.

ANEXOS

ANEXO I. Valoración de los puntos críticos

(Ver anexo final)

[Aclaración sobre la metodología de valoración.

La valoración de los puntos ha sido difícil por tener que “promediar” el sistema de *Servicio Civil* y el de *Carrera Administrativa* para obtener una idea del sistema de gestión de recursos humanos para el conjunto de los funcionarios públicos. Si excluyéramos el *Servicio Civil*, ciertamente los promedios de los subsistemas y de los índices serían notoriamente más altos.

Dos puntos específicos merecen comentarios puntuales.

El *punto de valoración 7* incluye además de criterios cuantitativos consideraciones cualitativas sobre la eficiencia del gasto más allá del monto. En el informe se señaló ciertas restricciones a la distribución de personal según necesidades de las organizaciones, lo que baja el puntaje de este indicador mientras que los valores cuantitativos de gasto están dentro de parámetros razonables teniendo en cuenta al resto de los países de la zona.

[El *punto 16* aumenta su valor por la expectativa de implantar las llamadas carreras especiales.]

ANEXO II. Ficha técnica del informe

- **Fecha de finalización del informe**
Fecha del diagnóstico: Junio 2002
Fecha de la revisión: Octubre 2004
- **Consultores**
Mercedes Iacoviello – Ana Laura Rodríguez-Gustá
Asistentes: Nelson Noya - Yanina Azzolina
- **Fuentes de obtención de la información**

Documentos

- Agosto Riera, Gabriela (2004) “Presidencialismo en República Dominicana: análisis de las presidencias de Leonel Fernández e Hipólito Mejía.” Madrid: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- ALEPH S.A. (2002) Diagnóstico del servicio civil dominicano. Washington D.C.: Programa Diálogo Regional.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1999) Program of Support for Reform and Modernization of the Executive Branch (DR-0073). Executive Summary. *www.iadb.org* (Acceso agosto de 2004).
- Banco Mundial (2005) A Better Investment Climate for Employees. Washington D.C.
- Castillo Levisón, Amanda (2003) El rol de la cooperación en el proceso de reforma y modernización del Estado: caso dominicano. El servicio civil de carrera en la república Dominicana: pasado, presente y futuro. Panamá: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Castillo Lugo, Darío (2002) El servicio civil de carrera en la república Dominicana: pasado, presente y futuro. Lisboa: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- De Lancer Julnes, Patria (2004) “Challenges and opportunities in the development of human capital in the Dominican Republic’s public administration system.” Madrid: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración.
- German Pérez, Donatila (2001) “Public Personnel Management in the Caribbean: A Comparative Analysis of Trends in the Dominican Republic, Cuba, Puerto Rico, Jamaica, and St. Vincent and Grenada.” *Public Personnel Management* 30.
- Guzmán, Raymundo Amaro (2002) Derecho y práctica de la función pública. Editorial Tiempo S.A.: Santo Domingo.

- Hartlyn, Jonathan (1999) “Transitions from Authoritarianism in Vulnerable Status: A Framework and Dominican Case Studies.” Pp. 229–258. Ramonina Brea, Rosario Espinal y Fernando Valerio-Holguín (Editores). *La República Dominicana en el Umbral del Siglo XXI. Cultura, Política y Cambio Social*. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra: Santo Domingo.
- Iturbe de Blanco, Eglé (2003) “Lecciones de la experiencia en gestión pública de alto nivel: experiencias comparadas de países de la región.” *Revista del CLAD: Caracas*.
- Mieses, Ivelisse (1999) “Mecanismos de control e información para la rendición de cuentas.” Pp. 141–203. José Luis Alemán, Francisco Alvarez Valdés, Rosina de la Cruz Alvarado, Ivelisse Mieses y Tamara Sosa Vázquez. *Cámara de Cuentas y rendición de cuentas en la República Dominicana*. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra: Santo Domingo.
- Marconi, Nelson, Laura Carrillo y Claudia Helena Cavalieri (2003). *La remuneración de los altos dirigentes del sector público. Un análisis sobre los países de América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Montero, Gregorio (2004) *Modelo de Carrera Administrativa en República Dominicana*. Tegucigalpa: XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano.
- Montero, Gregorio (2003) “El servicio civil de carrera en Centroamérica y el Caribe: caso República Dominicana.” Panamá: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Montero, Gregorio, Frank González, y Melochor Morales (2004) *Informe final de los consultores del equipo de mejoramiento (EM) de ONAP. Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo*: Santo Domingo.
- ONAP (Oficina Nacional de Administración y Personal) (2001) *Instructivo para la Incorporación de los Actuales Funcionarios y Empleados Civiles del Poder Ejecutivo a la Carrera Administrativa*. Publicaciones ONAP: Santo Domingo.
- Participación Ciudadana (2004) “Un año de limitados avances.” 28 de diciembre de 2004. www.pciudadana.com (Acceso Enero de 2005).
- Pérez de Cabral, Ana Obdalys (2002) “La formación y capacitación de los funcionarios públicos como apoyo básico a las reformas y modernización de la administración pública.” Lisboa: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004) *Informe de Desarrollo Humano. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Madrid. Ediciones Mundi-Prensa.
- Quezada, Profirio (2004) “El mito del gigantismo del estado dominicano.” Ponencia presentada en la “Diagnóstico de la cantidad y las funciones de los funcionarios públicos.” ONAP – Participación Ciudadana. www.pciudadana.com (Acceso Enero 2005).
- Rojas, Gómez, Onofre (2000) “El proceso de reforma y modernización en la gobernabilidad democrática.” Santo Domingo: V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- SEM (Secretaría de Estado de la Mujer) (2004). *Visión y Misión*. www.sem.gov.do (Acceso diciembre 2004)

Normativa

Nota aclaratoria: No se listan aquí los Instructivos de la ONAP (Por un listado completo véase www.onap.gov.do).

Anteproyecto de Ley de Servicio Civil y Carreras Administrativas Especiales, que sustituye a la Ley No. 14-91, del 20 de mayo de 1991, de Servicio Civil y Carrera Administrativa. 2004: Santo Domingo.

Decreto No. 75-99 (24 de febrero de 1999)
TEMA

Ley 14-91 del Servicio Civil y Carrera Administrativa (www.onap.gov.do)

Reglamento de Aplicación 81-94 (www.onap.gov.do)

Entrevistas

Nota aclaratoria: Las entrevistas fueron realizadas por Ana Laura Rodríguez Gustá en la República Dominicana en setiembre de 2004 y su duración fue de media hora a dos horas. *Las opiniones vertidas en este informe son de entera responsabilidad de las autoras, por lo que no necesariamente reflejan las opiniones de los entrevistados.*

Dra. Ramonina Brea. Directora Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales CUEPS. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.

Dra. Aura Celeste Fernández. Directora Escuela de Post Grado de Derecho de la Universidad Iberoamericana y Ex Presidenta de la Comisión Nacional de Apoyo a la Reforma Judicial.

Cr. Rafael Gómez. Director Revisión y Análisis. Contraloría General de la República.

Dr. Amaro Guzmán. Ex - Director de la Comisión Revisora de las Normas de Administración Pública.

Dr. Darío Castillo Lugo. Ex - Director Oficina Nacional de Administración y Personal.

Dr. Federico Montalvo. Director Administrativo. Consejo Nacional de Reforma del Estado CONARE.

Dr. Gustavo Montalvo. Coordinador PROREFORMA.

Dr. Gregorio Montero. Encargado del Departamento de Carrera Administrativa. ONAP.

Dr. Juvenal Vázquez. Director de Operaciones. Contraloría General de la República.

Expertos consultados para la validación del Informe

Nota aclaratoria: Se facilitó una versión preliminar del Informe a varios expertos sobre servicio civil en República Dominicana quienes han ofrecido comentarios incorporado al presente informe. *Las opiniones vertidas en este informe son de entera responsabilidad de las autoras, por lo que no necesariamente reflejan las opiniones de los lectores que han intervenido en la validación del documento.*

Dr. Darío Castillo Lugo. Ex - Director Oficina Nacional de Administración y Personal.

Dra. Patria Julnes. Associate Professor and Coordinator of the MSS in Public Administration. Department of Political Science. Utah State University.

Sitios web consultados

Banco Inter-Americano de Desarrollo	www.iadb.org
Oficina Nacional de Administración y Personal	www.onap.gov.do
Participación Ciudadana	www.pciudadana.com
Secretaría de Estado de la Mujer	www.sem.gov.do

Abreviaturas

ADP	Asociación Dominicana de Profesores
ATE	Asociación de Trabajadores del Estado
CED	Centro de Educación a Distancia
CNUS	Consejo Nacional de la Unidad Sindical
INAVI	Instituto Nacional de Auxilios y Viviendas
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INCAT	Instituto de Capacitación Tributaria
ONAPLAN	Oficina Nacional de Planificación
ONAP	Oficina Nacional de Administración y Personal
PARME	Proyecto de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado
SEM	Secretaría de Estado de la Mujer
SIGEF	Sistema Integrado de Administración Financiera

Síntesis del diagnóstico

Caso Uruguay¹

I. RESUMEN EJECUTIVO

Principales conclusiones

La administración de recursos humanos en el universo examinado se desarrolla más desde una óptica tradicional que desde una óptica moderna. En general es practicada como una función de apoyo, faltando una mayor vinculación con los resultados y decisiones estratégicas de la organización. Los índices de eficiencia, consistencia estructural y capacidad funcional se ubican alrededor del 45% de la escala, y el de capacidad integradora cerca del 40%. Se destaca en términos relativos el índice de mérito, que supera el 50%, reflejando el cumplimiento parcial de los criterios de mérito en la gestión del empleo y del rendimiento. Por su lado, los subsistemas de organización del trabajo, relaciones laborales y desarrollo profesional son los más alejados del estándar evaluado. Los avances en la gestión presupuestaria y en el sistema de evaluación a nivel institucional basado en el nivel de cumplimiento de metas se reflejan en un mejor desempeño de los subsistemas de planificación y gestión del rendimiento. En Uruguay se produjo una evolución en la concepción y en las prácticas de la gestión de RH, pero todas las reformas lo fueron de parte de sus componentes, faltando una reconcepción y modernización integral.

Contexto institucional

Uruguay está viviendo todavía momentos críticos desde el punto de vista económico y social. La recesión económica (cinco años seguidos de caída del PBI), el déficit fiscal y el aumento del desempleo son algunos de los aspectos a destacar. Sin embargo, se estima que a partir de 2004 se superaría la fase recesiva que se inició en 1998, a partir del impulso de un contexto internacional y regional favorable, y la estabilización macroeconómica que podría hacer posible una recuperación parcial de dicha confianza en el sistema financiero y en el sector público (Instituto de Economía, 2004).

Distintos sectores han señalado el alto peso del costo del Estado sobre el sector privado, materializado en la carga impositiva, en precios y tasas cobrados por el sector público como consecuencia de regulaciones administrativas diversas, así como a través de las tarifas públicas. Desde 1986 hasta la fecha el empleo público perdió importancia dentro del empleo total. La reducción del número de funcionarios se llevó a cabo en base a la aplicación de dos mecanismos: el incentivo al retiro de funcionarios públicos excedentarios

¹ Autores: Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic.

Este trabajo se basa en la revisión y actualización del diagnóstico realizado por Beatriz Guinovart (2002).

y la imposición de barreras a la entrada de nuevos funcionarios públicos. El resultado de ambas medidas fue una reducción significativa del empleo público (se eliminaron 9000 puestos, con un ahorro de 90 millones de dólares), y a la vez un envejecimiento medio de la planta de funcionarios (BM, 2004). Desde 1999 se ha producido una disminución en el peso de la Administración Central en el gasto y una evolución creciente de la participación de los gastos vinculados a desembolsos financieros, subsidios y subvenciones y transferencias a la seguridad social. Mas allá de estas reducciones, existe una insatisfacción social creciente, no tanto sobre la centralidad del Estado (de hecho la sociedad uruguaya es notablemente estatista en relación con la región), sino sobre su desempeño y su capacidad para resolver problemas sociales y económicos (Filgueira et al, 2002).

Antecedentes

La Constitución de 1967 regula de forma bastante detallada los derechos y obligaciones de los funcionarios públicos. Las normas legales principales en materia de funcionarios, están orgánicamente establecidas en el Estatuto del Funcionario (Dec-Ley N° 10.388, 13/2/43). Con posterioridad se dictaron numerosas normas, en especial las contenidas en los Presupuestos y Rendiciones de Cuentas. La estructura de cargos de la Administración Central (formada por 14 organismos llamados “Incisos”, conformados por “Unidades Ejecutoras”) se basa en los escalafones definidos en la Ley 15.806 (1986). La normativa aplicable ha sido compilada en el TOFUP (Texto Ordenado de Normativa sobre Funcionarios Públicos).

La reforma administrativa del Estado comienza formalmente con la Ley de Presupuesto 16.736 (5-1-96), que crea el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE). El timing (comienzo del gobierno de Sanguinetti) y la estrategia de implantación (medidas dispersas en la ley de Presupuesto, minimizando la discusión parlamentaria y sectorial) fueron centrales en su rápida aprobación (Filgueira et al, 2002, Narbondo y Ramos, 2002). Los sec-

tores sindical y empresario prácticamente no participaron del proceso de reforma (Moreira, 2003). Para la implantación de la Ley se solicitó un préstamo del BID (995/0C-UR). La reforma visualiza la gestión de recursos humanos en el marco de la planificación estratégica asociada al Presupuesto Nacional, lo que constituye una novedad en relación a períodos anteriores. Los principales objetivos que se alcanzaron en el proceso de Reforma fueron la mejora en la productividad y la calidad del gasto público a través de: reformulación de estructuras organizativas, reducción en el número de cargos y funciones contratadas excedentes, supresión de cargos vacantes, contratación con terceros, recalificación de funcionarios públicos. Las economías logradas se utilizaron para financiar los premios por desempeño, cargos de alta especialización y equiparación salarial para tareas de similar responsabilidad. De esta manera se mejoró la pirámide salarial, aunque posteriormente, la fijación de impuestos a las retribuciones de mayor tasa a los mayores ingresos revirtió estos avances. Continuando en esta línea, la Ley de Presupuesto 2000–2004 (Ley 17.296/01) se elabora sobre la base de un plan estratégico a nivel de cada unidad ejecutora, establece la racionalización de las denominaciones y el desarrollo de sistemas de información sobre cargos, contratos y retribuciones. Este proceso es apoyado desde el Programa de Modernización de la Gestión Pública 2001–2003 (PMGP-BID) uno de cuyos componentes incluye la mejora de la gestión de RH a través de la modernización del marco legal, la reforma de la Oficina Nacional de Servicio Civil, y la implantación de sistemas de información de RH (PMGP, 2001).

Cambios desde la fecha del diagnóstico (septiembre 2002)

En septiembre de 2002 se aprobó la Ley 17.556 de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del ejercicio 2001 (Ley RC 2001), que incluye una serie de medidas de racionalización del gasto público estableciendo la elabora-

ción de un proyecto de ley, por parte del Poder Ejecutivo, para fusionar, suprimir o reorganizar los Ministerios de la Administración Central. La ley posibilita la posibilidad permanente de reestructuras, si no se pronuncia el Legislativo la decisión del Ejecutivo queda firme pero no obliga a realizar la reestructura. Establece instancias de retiro incentivado (las cuales no fueron reglamentadas), establece la supresión de las vacantes producidas por retiros, un tope salarial del 60% del sueldo del presidente, y extiende hasta el año 2015 la prohibición de ingreso a la planta permanente. También establece restricciones para las contrataciones a término (reglamentado por Dto. 85/03), que solo podrán realizarse después de recurrir al Registro de Personal a Distribuir y en tanto no signifiquen un aumento de plata respecto de junio de 2002, y debe realizarse a través de concurso público abierto y publicado en medios masivos. Estas medidas tienden a reordenar el sistema, y a facilitar la redistribución de funcionarios. La preocupación por la transparencia y la lucha contra la corrupción se refleja en el dictado de Normas de conducta para la función pública (Dto 30/03).

El CEPRE ha organizado actividades para instalar la discusión sobre la problemática del servicio civil en la agenda del próximo gobierno (CEPRE, 2004c). En las próximas elecciones, a realizarse en octubre 2004, el Frente Amplio (Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría, EP-FA-NM) tiene la mayor probabilidad de acceder al gobierno. En su plataforma política, incluye un capítulo sobre “Democratización de la Sociedad y el Estado” (Frente Amplio, 2004), el cual, si bien no define una política respecto a la gestión del personal del Estado, declara la importancia del ingreso por concurso a la función pública y la asignación de personas competentes a los cargos directivos.

Análisis de los Subsistemas²

Planificación de recursos humanos

Existencia e integridad del sistema (1)

El Presupuesto es quinquenal, y se basa en los Planes estratégicos de gestión (PEG) y planes

anuales de gestión (PAG) confeccionados por las unidades ejecutoras (Cunill, 2001). En términos de planificación de recursos humanos implica la presupuestación de cargos y no de puestos de trabajo. Una gran proporción de los cargos son inamovibles, y además las vacantes están congeladas. La consecuencia es la utilización de formas de contratación especiales, que crean una estructura paralela y quitan transparencia al sistema, pero de alguna manera brindan la flexibilidad requerida en términos de necesidades de recursos humanos. El 15% del total de empleados (sobre el total de civiles y militares) son contratados, pero hay mayores concentraciones en algunas áreas (llega al 85% en Min. Transporte, 50% Min Turismo) (CEPRE, 2003). Se generó un gran debate por un proyecto de ley aprobado por el Senado (PL, sesión 19/7/04) por el cual se reconoce el carácter de “contratados permanentes” a los becarios, pasantes y contratados incorporados antes del 1/1/01, que comprenden cerca de 8600 personas. Esta medida resolvería la situación ambigua de las contrataciones temporarias. Según el CEPRE esta medida revertiría el esfuerzo de reducción de personal de los últimos años (Aramendía, CEPRE, para Espectador.com, 26/7/04). Sin embargo, gran parte de estos contratados realizaban tareas permanentes.

Coherencia estratégica (2-3)

El alto desarrollo del sistema presupuestario orientado a la planificación estratégica permite inferir cierta consistencia de la planificación con los objetivos generales del gobierno, si bien no se ha trabajado de manera sistemática en la concepción de una plantilla horizonte de personal compatible con una planificación de largo plazo de la función pública. El mayor impulso al siste-

² El análisis de los subsistemas sigue los 93 puntos críticos establecidos en la metodología, los cuales se listan con su correspondiente valoración en el Anexo 1. Para cada apartado se indican entre paréntesis los puntos críticos asociados.

ma de presupuestación en función de planes estratégicos de gestión (PEG) por unidad ejecutora se dio entre 1995 y 2000, y a partir de entonces parece haber disminuido (Cunill, 2001).

Información de base (4)

El SIIF (Sistema de Integrado de Información Financiera), implementado para complementar la gestión por resultados puesta en práctica a partir de la LRC 1998, significó un salto cualitativo en la producción y circulación de información administrativa y presupuestaria (Narbondy y Ramos, 2001). Se ha implantado en el 85% de los organismos de la AC el Sistema de Condiciones Objetivas de Trabajo (SCOT), y en la totalidad de la AC el Sistema de Retribuciones (SR), ambos establecidos por Dec. 332/02 (BM, 2004). El SR se utiliza para producir reportes sobre remuneraciones y RH, y controla los datos contra el Sistema Integrado de Información Financiera. (CEPRE, 2003)

Eficacia (5-9)

A pesar de los esfuerzos de racionalización del proceso de reforma comenzado en 1996, en el que se declararon excedentes los cargos no vinculados a cometidos sustantivos, siguen coexistiendo situaciones de déficits y de excedentes de personal en las distintas unidades. Las redistribuciones obedecen más a situaciones personales que a situaciones organizacionales. El nivel de tecnificación, considerando la proporción de personal con educación universitaria, es alto, con un nivel algo menor que en los países desarrollados. El proceso de profesionalización del mercado laboral uruguayo desde los '60, se refleja en el aumento en la proporción de funcionarios con nivel terciario en la APN, que pasó de 8,5% en 1969 al 15% en 1993 (Rodríguez Gustá, 2002). Consistente con este proceso, la reestructuración aumentó la proporción de funcionarios en los tres escalafones más altos en relación a los tres más bajos, pasando el primer grupo del 40 al 50% en el conjunto de los ministerios (Filgueira et al, 2002). En cuanto al costo de las plantillas públicas, a pesar de su tendencia a la baja tiene

un peso considerable en el PBI (Carlson y Payne, 2003), y existe una percepción de un peso aún mayor desde la opinión pública.

Administración (10-11)

Los directivos pueden —y en algunos casos lo hacen—, administrar las restricciones existentes a través del uso de regímenes de contratación especiales, manteniendo un porcentaje elevado de personal no presupuestado, o asignando “encargaturas” (designar “a cargo” de un puesto directivo a un funcionario). Esto en cierta medida permite flexibilizar la gestión, pero al mismo tiempo vacía de contenido la carrera administrativa (Filgueira et al, 2002).

Organización del Trabajo

Existencia e integridad del sistema (12)

Los cargos de la APN se clasifican en 17 clases designadas con letras (Ej. P políticos, E oficios), cada una de las cuales plantea una progresión de grados que representan el ascenso por antigüedad y desempeño, a los que se asocian pequeños aumentos de sueldo. (Rodríguez Gustá, 2004). El sistema de organización del trabajo se ve afectado por a) una estructura de escalafones y cargos formulada tiempo atrás y pensada más dentro de una filosofía weberiana centrada en los antecedentes que en el marco de una gestión moderna asociada a flexibilidad, polifuncionalidad y competencias; b) estructuras paralelas surgidas, en parte, por la necesidad de superar la rigidez del sistema; c) casos aislados de descripción precisa, actualizada y flexible de puestos.

Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos. (13-17)

Los puestos en general responden a una clasificación ocupacional determinada por la denominación, el escalafón y el grado. Existen casos aislados de clasificación ocupacional por tareas y requisitos de puestos, por ejemplo en el Banco Central (Rodríguez Gustá, 2002). Ha habido iniciativas de simplificación en relación con la reforma del Estado, que se concretaron en la

racionalización de niveles jerárquicos y eliminación de puestos excedentes (Guinovart, 2002). La jerarquización de puestos responde a patrones razonables. El enriquecimiento del puesto no es un criterio considerado al momento de su diseño.

Calidad de la definición de perfiles (18–21) y administración (22–23)

La definición previa de perfiles se realiza en casos aislados (por ejemplo, en los cargos de alta especialización), no siendo una práctica institucionalizada y regulada. La cultura de la competencia aún no está instalada, prevaleciendo los criterios de titulación o especialización técnica. La presupuestación por cargos (no por puestos) presenta una restricción importante, ya que implica la definición del perfil al momento de la cobertura del puesto.

Gestión del Empleo

Igualdad y mérito en el acceso (24–27)

Cabe señalar la prohibición de ingreso a la función pública hasta 2015 (Ley RC 2001). El sistema anterior a la prohibición de ingresos era un régimen mixto que contemplaba una gran cantidad de situaciones, algunas donde se aplicaba el concurso y en otros la designación directa, sin concurso previo. La única excepción son los cargos de alta especialización en los cuales, cuando se realizan concursos, tienen el carácter de abierto, y basados en idoneidad y mérito. Es fuerte la presencia de regímenes especiales de contratación, algunas veces vinculados a compromisos políticos o personales pero muchas otras a necesidades organizativas. La Ley RC 2001 incorpora la figura de los contratos a término, previendo para éstos mecanismos de llamado público abierto y concurso de méritos y antecedentes (Dec.85/03). Existe un número limitado y razonable de puestos cubiertos por personal designado con arreglo a criterios políticos (0.17%). Estos puestos incluyen los cargos creados constitucionalmente (ministros y subsecretarios, agrupados en escalafón P) y los demás

empleos definidos como políticos en las leyes presupuestarias (escalafón Q). Es interesante que en forma paralela a la profesionalización de la planta, aumentó el número de cargos de designación política en la AC (Rodríguez Gustá, 2002). Del total de puestos políticos, el 50% se acumula en Presidencia y en los ministerios de Educación y Salud (CEPRE, 2003). Las políticas de género han tenido un perfil bajo, no existiendo criterios de cuota o de acción afirmativa, si bien hay una presencia creciente de mujeres en los todos los niveles. Hay una tendencia creciente de representación femenina en cargos de supervisión, pasando de 32% en 1987 a 40% en 1999 en la AC, aunque siguen subrepresentadas en los niveles más altos (Rodríguez Gustá, 2002).

Calidad del reclutamiento (28)

Para la mayoría de los cargos, el reclutamiento debe normativamente hacerse dentro de la Administración, lo que implica por un lado un reconocimiento de la experiencia, pero también una limitación a la incorporación de nuevos perfiles y competencias. Los cargos de Alta Gerencia (35% de los cargos directivos) reclutan hacia dentro y fuera de la Administración, pero pocos organismos ponen en práctica estos concursos abiertos por restricciones presupuestarias (Filgueira et al, 2002). La calidad de los concursos depende más de la voluntad de los directivos que de normas y controles claros al respecto.

Calidad de la selección (29–32)

Prima el criterio técnico en la definición de los perfiles para la selección, si bien no hay una formación y cultura de definición de competencias y no existe una práctica de utilización de especialistas en la selección. Existen muy buenas prácticas en general en casos de unidades nuevas (por ejemplo las nuevas unidades reguladoras) y en los concursos para cargos de alta especialización.

Calidad de la recepción (33–34)

La inducción se da solo en casos aislados.

Movilidad (35)

Depende más de necesidades personales que organizacionales. No está prevista en los procedimientos de carrera, sino a través de los pases en comisión (Filgueira et al, 2002), que son restringidos por la Ley RC 2001. El personal en comisión representa un 3% del total, y más del 70% son casos de traslado a otra área dentro del mismo Inciso (CEPRE, 2003).

Ausentismo (36)

No hay mediciones recientes. El Sistema de Supervisión de las Condiciones Objetivas de Trabajo (SCOT) (Dto.332/02) tiene como objetivo obtener información sobre las horas trabajadas por los funcionarios de la administración central. Está en proceso de implementación, y cubre actualmente el 85% de los organismos (BM, 2004). Está muy instalada la práctica del doble empleo, aún en organismos donde resulta una contradicción con el desempeño de la función (Ej: DGI) (Filgueira et al, 2002).

Disciplina (37)

Los procedimientos disciplinarios difícilmente se concretan en sanciones. Rige un decreto de Normas de Conducta en la Función Pública (Dto 30/03) que establece la preeminencia del interés funcional, el interés público y la transparencia, y define en términos amplios los conceptos de corrupción y conductas contrarias a la probidad.

Desvinculación (38–41)

Los funcionarios “presupuestados” de la Administración Central son inamovibles por disposición constitucional, lo que implica que solo pueden ser destituidos por ineptitud, omisión o delito, y con aprobación del Senado. La figura de amovilidad implica las mismas causales, pero no requiere que se expida el Senado, y es declarada en la Constitución o por ley (Biasco Marino, 2001). En la Ley RC 2001 (art. 73) se establece que se configura ineptitud u omisión ante dos años consecutivos con calificación inferior a satisfactorio, o con diez faltas injustificadas en el

año. En la práctica estas causales prácticamente no se utilizan.

Gestión del rendimiento***Planificación y seguimiento del rendimiento (42–45)***

A nivel institucional existe un Sistema de Evaluación de la Gestión Pública (SEGPR) creado por la LRC 1998, por el cual las unidades ejecutoras presentan sus productos estratégicos y metas cuantificadas bajo la forma de indicadores de eficiencia, eficacia y calidad (OPP-CEPRE, 2003). El mayor logro es que se logra medir el desempeño institucional a través de un sistema de indicadores que está en funcionamiento, aunque falta un mayor aprovechamiento de la información para la toma de decisiones, y una mayor articulación con la evaluación de desempeño individual (Cunill, 2004). No existe una política establecida normativamente ni practicada generalizadamente que implique definir pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas y el seguimiento de las mismas, sino que estas definiciones dependen de voluntades aisladas de los directivos. En todo caso, la circulación interna de los indicadores y metas establecidos en el sistema informático de Evaluación de la Gestión Pública (SEV) permiten a los empleados tener información acerca de la orientación estratégica de sus áreas, e indirectamente sobre sus objetivos de rendimiento.

Evaluación (46–48)

Se evalúa a todos los funcionarios de la Administración Central una vez al año, y sus resultados afectan el avance en la carrera y la compensación. Se destaca la continuidad del sistema, que se aplica desde 1996. Los factores de calificación son: rendimiento y calidad, condiciones personales, comportamiento, y aptitudes en cargos de supervisión y responsabilidad. Se aplica un esquema de distribución forzada: 10% Excelente, 20% Muy bueno. (el resto Satisfactorio – Regular – Insuficiente). Existe un premio al desempeño a los dos niveles superiores, lo que explica la

práctica de calificar con las máximas categorías en forma rotativa para distribuir los premios. El sistema no permite conocer ni detectar necesidades de capacitación o de mejora de aspectos específicos de la performance de los empleados.

Administración (49)

Los jefes se involucran en el proceso de evaluación, aunque su rol de facilitadores tiene ciertas limitaciones por la falta de articulación entre el sistema de evaluación individual y el institucional.

Gestión de la compensación

Existencia de una estrategia salarial (50)

Existe una estructura retributiva básica, que se ve alterada por el variado tipo de compensaciones existentes dando lugar a una importante dispersión. Salvo en el caso de la reforma de 1996, en la cual se realizaron ajustes en los salarios de acuerdo a las economías generadas por la reforma de las estructuras organizativas, en general los ajustes salariales se realizan de forma inercial y generalizada (Guinovart, 2002).

Equidad interna y externa (51–57)

En base a las normas vigentes, se podría decir que el puesto de trabajo es el que explica fundamentalmente la remuneración que percibe quien lo ocupa. Pero del total de remuneraciones, solo el 25% corresponde al sueldo base, lo cual refleja el uso intenso de las 120 retribuciones especiales, distintas del sueldo básico y de la compensación máxima al grado, que genera sueldos diferentes para funciones similares. El Ministerio de Economía presenta las mayores remuneraciones promedio, Interior y Deportes las menores (CEPRE, 2003). Las compensaciones se utilizan más intensivamente en los cargos más altos, aumentando la desigualdad. La pirámide salarial para la Administración Central es más achatada que la del sector privado, con una media inferior a éste y con remuneraciones relativamente menos interesantes para puestos gerenciales. Comparando la totalidad del empleo público con el

privado, se registra una prima salarial para los primeros. Pero los asalariados de la AC tienen una penalización salarial en comparación con el sector privado formal, a diferencia de la banca y las empresas públicas (Amarante y Arim, 2003, Amarante, 2002). Sin embargo, si se ajusta el salario por horas trabajadas, y teniendo en cuenta la jornada reducida de los profesionales en la AC, la penalización desaparece (CEPRE, 2004). La retención de personal competente se explica la posibilidad del multiempleo.

Eficiencia (58)

El actual impuesto a las retribuciones personales, aplicable tanto al sector público como al privado, establecido por la Ley de Estabilidad Fiscal en mayo de 2002, registra tasas relativamente más altas para las retribuciones relativamente más elevadas (Morey, 2003). Pudiendo constituir un mecanismo de mayor recaudación en momentos críticos y de protección de sueldos bajos, este esquema es una limitación para el estímulo a la carrera. Debido a los complementos de retribución (compensaciones) se dan casos en los que el funcionario de grado inferior puede tener una remuneración mayor que su superior. Las remuneraciones promedio de presupuestados y contratados es similar. (CEPRE, 2003). Desde 1996 se pagan premios por desempeño de entre un 3 y un 10% del sueldo nominal (Ley 16736, art.22), que se financian con las economías de las reestructuras. El 70% de los premios se pagan en la CGN y DGI (Ministerio de Economía).

Administración (59–61)

La política salarial es más una política económica que una política de desarrollo de la función pública. El manejo corporativo de los recursos de libre disponibilidad y las autorizaciones de precios y tasas y sus destinos distintos a rentas generales definió, en muchos casos, un objetivo de captura de rentas. Cada unidad ejecutora posee su propio sistema de nómina y de proceso de la liquidación de los salarios. El Sistema de Remuneraciones (SR) (Dec.332/02), recientemente implementado, tiene como objetivo centralizar

la información sobre retribuciones en la administración central.

Otras compensaciones (62–64)

No existe un sistema de compensaciones no monetarias programado a tal fin. En los ministerios, los reglamentos internos establecen una jornada reducida para los profesionales de entre cuatro y cinco horas, y la mayoría tiene un segundo empleo. La jornada reducida vigente para los profesionales en los ministerios, y la flexibilidad para acomodar el horario de trabajo a otras actividades, funcionan informalmente como compensación no monetaria. (Rodríguez Gustá, 2002) El régimen de jubilaciones es similar al del sector privado, salvo en el caso del retiro policial y militar. La agencia de recaudaciones de los aportes (Banco de Previsión Social, BPS), recauda anualmente algo menos del 50% de los ingresos necesarios para hacer frente a las erogaciones de las pasividades, lo que exige un apoyo significativo de rentas generales (los funcionarios públicos son el 18% de la PEA ocupada, pero explican más de ese porcentaje de las pasividades), que ha sido el principal factor de expansión del gasto público en la última década. El peso de las jubilaciones y pensiones públicas es importante, lo que se agrava en épocas de crisis y eleva la percepción social de prescindibilidad del funcionario público.

Gestión del desarrollo profesional

Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera (65–70)

De acuerdo a la normativa a) cualquier funcionario de un grado inferior podrá aspirar a ocupar una vacante de un cargo superior (en 1992 se quitó la restricción que exigía el ascenso de grado en grado, si bien informalmente ya se ignoraba esa regla), b) las promociones se basan en mérito, capacitación y antigüedad (este último factor con menor incidencia que en la normativa anterior a la reforma), c) se promueve por concurso, en el que, al no utilizarse prácticamente la oposición, la mayor incidencia es la

apreciación del supervisor sobre los antecedentes. La profesionalización de los puestos gerenciales disminuyó el peso de la antigüedad como criterio de promoción y recompensa (Rodríguez Gustá, 2002). No está contemplado el ascenso horizontal en el mismo puesto de trabajo, sino solamente el ascenso vertical por liberación de un puesto de mayor nivel al cual ascender. En los ministerios esto genera frustración de las expectativas de ascenso, en un contexto de reestructuraciones sucesivas que eliminaron cargos superiores una vez retirados sus ocupantes. Además, se asignan funciones directivas a personal fuera de la carrera, ingresados por contratos o a través del escalafón de personal de confianza (Rodríguez Gustá, 2004).

Calidad de la formación y gestión de la formación (71–76)

La Administración debe proporcionar la capacitación para preparar a los funcionarios públicos presupuestados para la promoción del ascenso en la carrera desde jefe de sección hasta director de división (Dec 302/96), lo cual se realiza a través de tres niveles de curso preparatorio ofrecidos desde la Escuela de Funcionarios Públicos. La relativa inactividad de la carrera administrativa hace que la demanda por estos cursos se haya reducido en los últimos años. Las Normas de Conducta de la FP (Dto 30/03) establecen la obligación del funcionario de mantenerse idóneo en las materias de su competencia. Tanto los cursos centralizados en la Escuela de Funcionarios, como en Escuelas especializadas (como la de la Aduana, o la del Instituto del Menor), en la práctica se asocian a las demandas, no están estructurados en una oferta sistemática ni se orientan a cubrir déficits de formación o rendimiento. Las actividades se realizan en muchos casos como una forma de reconocimiento al empleado, o para la acumulación de méritos para el legajo. Los cursos específicos (fuera de la oferta de la ONSC) son más accesibles para quienes están mejor posicionados en la unidad ejecutora. Existe un plan de formación gerencial, que se ejecuta a través del PMGP-BID (PMGP, 2002).

Gestión de la formación (74–76)

La Escuela de Capacitación es activa, y brinda una oferta genérica de cursos a los funcionarios que se publican en la página web de la ONSC. No se realiza un inventario de conocimientos y habilidades existentes, ni se vinculan los planes de capacitación a los objetivos de las distintas unidades. La evaluación de las actividades se limita al relevamiento de la satisfacción de los participantes, no existiendo mediciones de impacto.

Gestión de las relaciones humanas y sociales***Gestión del clima (77–78)***

No existe política definida al respecto. Sin embargo, a través de mediciones indirectas como el carácter de los intercambios entre supervisores y empleados, se infiere un clima de trabajo positivo (Rodríguez Gustá, 2004).

Eficacia de la comunicación (79–81)

La información fluye en forma inorgánica, si bien se perciben algunos intentos de avance con la implantación de sistemas (SR, SCOT, compras). Las organizaciones funcionan con una modalidad bastante jerárquica. La descentralización de la formulación presupuestaria y de la rendición de cuentas podría generar una mayor participación, así como también las experiencias de compromisos de gestión entre las unidades ejecutoras y sus respectivos ministerios. La ONSC organiza actividades para crear una red de contactos entre las Instituciones Estatales (Meta 3, LP 200-2004).

Equilibrio y calidad de las relaciones laborales (82–85)

No existe un sistema de relaciones laborales bipartito y reconocido, ni mecanismos formales de negociación colectiva. Existen sindicatos de trabajadores estatales, siendo el principal la Confederación de Funcionarios del Estado (COFE). La existencia de sindicato implica negociación colectiva, pero ésta se desarrolla en

forma atípica por no haber regulación legal sobre el tema, salvo la ratificación de los CIT 151 y 152 (Ley 16309/89). Después de una propuesta de convenio en la AC en 1993, todos los gobiernos se negaron a establecer negociaciones colectivas formales. (Rodríguez et al, 2001) Los aumentos salariales los decide el PEN, siendo el interlocutor de los reclamos sindicales el Ministerio de Economía y Trabajo. Antes de 1991 se verificaba una elevada conflictividad por motivos económicos y políticos, una fluida negociación colectiva para el sector privado y ausencia de negociación para el sector público, con el foco en el tema salarial. El nuevo modelo se caracteriza por el debilitamiento de la práctica negociadora en el sector privado a partir del retiro del Estado de la convocatoria a los Consejos de Salarios, reducción en la cobertura de los trabajadores con negociación colectiva del sector privado, caída de la conflictividad, desplazamiento del nivel de negociación de la rama a la empresa, cambio de contenidos pasando de los salarios a la flexibilidad, desplazamiento de las causas de conflictividad con el eje desplazado al tema del empleo (Rodríguez et al, 2001).

Gestión del conflicto laboral (86–87)

Se ha producido una caída en el grado de sindicalización de la Administración Central pasando de 53% en 1987 a 41% en 2000 (Rodríguez et.al., 2001). La conflictividad registra niveles mayores en períodos de presentación de presupuesto y rendición de cuentas, y no es uniforme en todos los sectores, destacándose los sectores salud y educación, y las áreas asociadas al poder económico (recaudación tributaria, control del transporte y del comercio exterior). No existen mecanismos regulares y predefinidos de solución de conflictos.

Gestión de las políticas sociales (88–89)

Existen beneficios vinculados a la cuota mutual, hogar constituido, primas por nacimiento y matrimonio, asignaciones familiares.

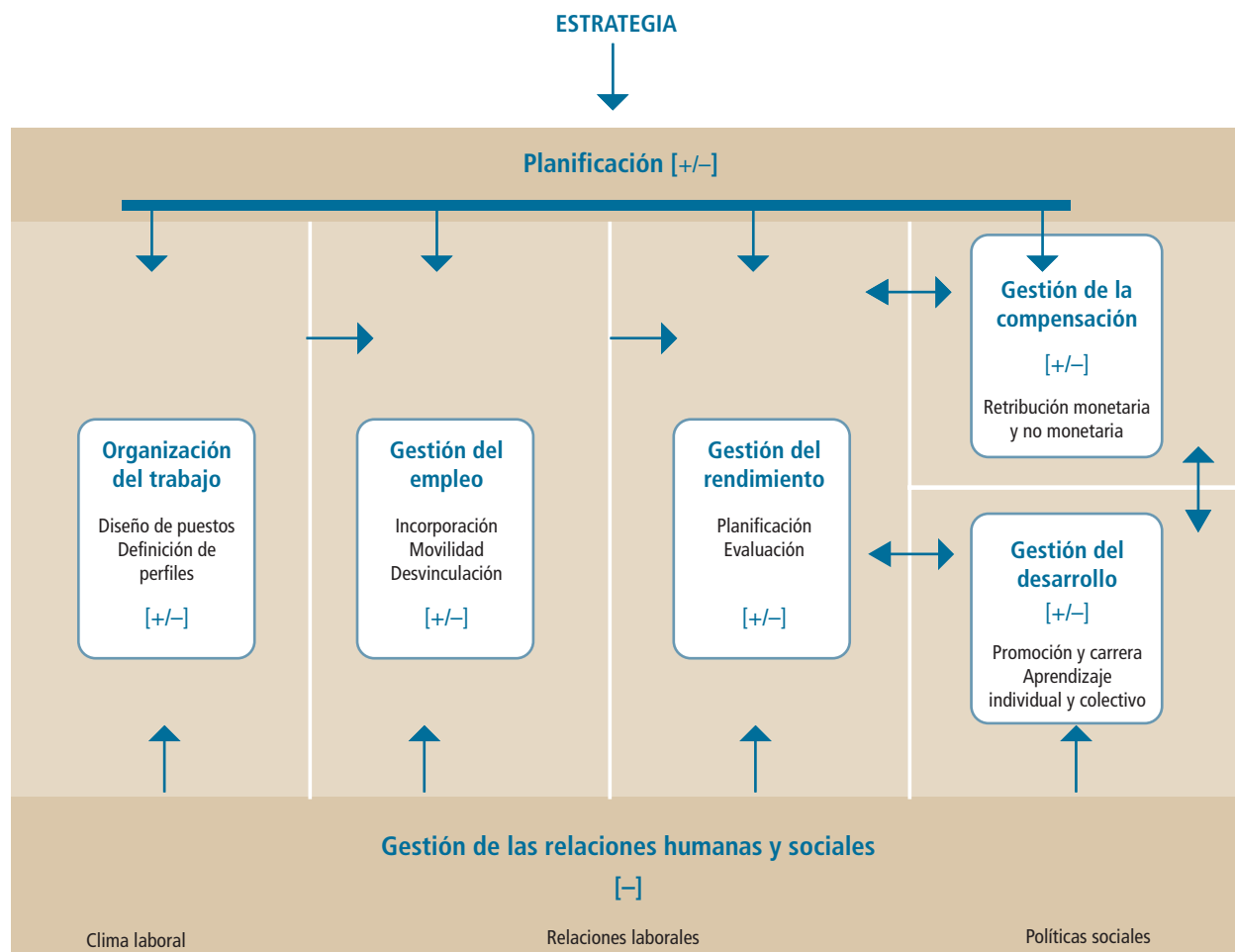
Organización de la función de Recursos Humanos

La Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) se creó en 1968 en el ámbito de la Presidencia, como medio para implementar un sistema de mérito que reemplazara el sistema de patronazgo vigente (Bergara y otros, 2004). La Ley de Presupuesto de 1996 crea el CEPRE (Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado) como una “superoficina” cercana al presidente, y desde entonces ha concentrado las iniciativas de reforma. (Ramos, 2003) Una reconcepción de la ONSC orientándola a la planificación, regu-

lación y asesoría está en curso a partir de la Ley RC 2001 (art. 88), reservándose al CEPRE un rol de asesoramiento sobre el modelo de gestión a adoptar (Guinovart, 2002). En general, los servicios centrales responsables del servicio civil no son percibidos como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes. En cuanto al nivel de autonomía de los directivos en materia de recursos humanos, no están generalizadas las gerencias de recursos humanos profesionalizadas y jerarquizadas, y las regulaciones presentan superposiciones que dificultan la gestión.

Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



II. INDICADORES

A) Indicadores Cuantitativos

(En dólares)³

1. Tasa de designaciones políticas

I. Cargos previstos para designación política	379	Al 31/12/2002 – Fuente: Oficina nacional de Servicio Civil – Informe sobre funcionarios públicos – Escalafones P y Q.
II. Cargos ocupados y vacantes del Gobierno Central	198.214	Al 31/12/2002 – Fuente: Oficina nacional de Servicio Civil – Informe sobre funcionarios públicos.
I / II	0.19%	

Peso fiscal del empleo público

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno

I. Nómina salarial del gobierno central (en millones)	524	Año: 2003 – Fuente: Cálculos propios en base al Informe trimestral de coyuntura 2003 del Banco central del Uruguay – Cuadro 1.4.4 – Gestión Financiera del Gobierno central – (US\$ 524 mill. * 28.15).
II. PBI a valores corrientes (en millones)	11.205,89	Año 2003 – Fuente: Banco Central del Uruguay – Series anuales.
I / II	4.68%	

Incentivos del Servicio Civil

3. Compresión vertical de los salarios

I. Sueldo mensual de la categoría más alta	885,53	Año 2003 – Fuente: CEPRE – informe de coyuntura – Remuneraciones y Recursos Humanos de la Administración Central – Promedio escalafon P y Q – informe de coyuntura 2002.
II. Sueldo mensual de la categoría más baja	66,87	Año 2003 – Fuente: CEPRE – informe de coyuntura – Remuneraciones y Recursos Humanos de la Administración Central – Promedio escalafon K y L – informe de coyuntura 2002.
I / II	13.24	

³ Tipo de Cambio promedio: 2003: \$ 28,15 por cada US\$. 2002 \$ 21,22 por cada US\$ – Instituto Nacional de Estadística – Cotización interbancaria dólar billete.

Incentivos del Servicio Civil

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

I. Sueldo gubernamental promedio Adm. Central	258,18	Año 2003 <i>Fuente:</i> CEPRE – informe de coyuntura – Remuneraciones y Recursos Humanos de la Administración Central.
II. PBI per capita (mensualizado)	276,26	Año 2003 <i>Fuente:</i> Cálculos propios (PBI 2003 / Población 2003).
I / II	0.93	

Incentivos del Servicio Civil

5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado

I. Sueldo gubernamental promedio Administración Central	258,18	Año 2003- Promedio escalafón A y B – <i>Fuente:</i> CEPRE – Remuneraciones del Sector público y privado. Cuadro 10.
II. Sueldo promedio del sector privado	545,79	Año 2003 – <i>Fuente:</i> CEPRE – Remuneraciones del Sector público y privado. Cuadro 10.
I / II	0.47	

Dotación de Servicio Civil

6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total

I. Número total de empleados – Gobierno Central	198.214	Al 31/12/2002 – <i>Fuente:</i> Oficina nacional de Servicio Civil Informe sobre funcionarios públicos.
II. Población total	3.380.177	Año 2002 <i>Fuente:</i> INE – (proyecciones).
I / II	5.89%	

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total del Gobierno Centra (en millones)	1.087,76	Año 2002 – <i>Fuente:</i> Cálculos propios en base al Informe trimestral de coyuntura 2002 del Banco central del Uruguay – Cuadro 1.3.4 – Gestión Financiera del Gobierno central – (US\$ 1443 mill. * 21.22).
II. Número total de empleados	198.214	Al 31/12/2002 – <i>Fuente:</i> Oficina nacional de Servicio Civil Informe sobre funcionarios públicos.
I / II (en dólares)	5.487,80	

B) Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil**Tabla de índices**

Índice	Valor índices (escala 4 a 20)	Porcentaje de la escala	Subíndice	Valor subíndices (escala 2 a 10)	Porcentaje de la escala
(E) Eficiencia	9.33	47%			
(M) Mérito	10.31	52%			
(CE) Consistencia estructural	9.06	45%			
			(CES) Coherencia estratégica	4.43	44%
			(CD) Consistencia directiva	4.43	44%
			(CP) Consistencia procesos	4.75	48%
(CF) Capacidad funcional	8.77	44%			
			(COM) Competencia	4.31	43%
			(EI) Eficacia incentivadora	4.31	43%
			(FL) Flexibilidad	4.55	45%
(CI) Capacidad integradora	8.47	42%			

Eficiencia

Como aspectos positivos en relación con este índice se rescatan el bajo nivel de rotación de los puestos, y el adecuado nivel de beneficios sociales a los empleados. El régimen de redistribución funciona, pero con limitaciones, de manera que pese a los avances persisten déficits y excedentes de personal. Las debilidades que refleja el valor obtenido por este índice son los desequilibrios de la escala de retribuciones y la falta de orientación estratégica de la capacitación. Los costos salariales y de seguridad social son algo elevados en relación a la región (y visualizados aún más excesivos internamente) pese a la tendencia decreciente desde mitad de los '80.

Mérito

Los principios de mérito están establecidos en la normativa, y tienen un grado de aplicación parcial pero consistente en la gestión del empleo y del rendimiento. Los aspectos positivos que contribuyen a este índice son la adecuada proporción de cargos de libre designación, la ausencia de discriminación en el acceso a cargos públicos, y la ausencia de arbitrariedad en la desvinculación de funcionarios. La mayor debilidad está dada por la prohibición de ingreso a la planta permanente (con excepción de docentes, técnicos de salud pública, seguridad). Falta generalizar el uso de organismos profesionales de selección, y ampliar el reclutamiento, ya que una proporción considerable de los cargos deben ser cubiertos por funcionarios.

Consistencia Estructural

Subíndice Coherencia estratégica. Refleja el limitado grado de integración entre los subsistemas, y su falta de articulación con la estrategia organizacional.

Subíndice Consistencia directiva. Refleja la baja flexibilidad del sistema, que deja poco espacio para las decisiones en el nivel directivo; la no jerarquización de la función de recursos humanos; y el escaso valor reconocido a las áreas centrales responsables de la gestión de RH. Hay algunos avances en este sentido a través de iniciativas de algunos funcionarios, y del proyecto de reorganización de la función de RH.

Subíndice Consistencia de procesos. Como aspectos positivos resaltan los avances en el desarrollo de sistemas de información, y un funcionamiento mínimo del sistema de carrera, aunque no necesariamente vinculado a estrategias organizativas. Los aspectos más débiles son la falta de definición de perfiles, los desequilibrios en el sistema de retribuciones, y la falta de mecanismos fluidos de comunicación y de relaciones laborales.

Capacidad funcional

Subíndice Competencia. Como aspectos relativamente positivos influyen el grado de tecnificación de la plantilla, y un funcionamiento mínimo de las reglas del sistema de mérito para el reclutamiento y la selección. Los puntos más débiles son el carácter cerrado del reclutamiento, el diseño de perfiles sin considerar el concepto de competencias, la baja capacidad del sistema para atraer y motivar a los funcionarios, y la capacitación no orientada al aprendizaje institucional.

Subíndice Eficacia incentivadora. Las mayores debilidades que refleja este subíndice son la ausencia del criterio de enriquecimiento de puestos en la organización del trabajo, la falta de fijación de estándares de desempeño, y la falta de efectividad de los esquemas de promoción y retribución para estimular el esfuerzo y el aprendizaje. Estos aspectos se compensan hasta cierto punto por la

flexibilidad potencial a través del despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, y por la existencia de un sistema de evaluación del desempeño bastante extendido en su aplicación, si bien con aspectos a desarrollar todavía.

Subíndice Flexibilidad. También en este caso se destaca como aspecto positivo la posibilidad del despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento. Por otro lado, al estar en desarrollo el sistema de organización del trabajo, no presenta las rigideces propias de sistemas de clasificación más maduros. Las limitaciones de las herramientas de planificación de RH para garantizar la adaptación de las prácticas a cambios estratégicos, la ausencia de mecanismos de movilidad, la rigidez del sistema de carrera y la inexistencia de formación orientada al cambio son las mayores debilidades que refleja este valor.

Capacidad integradora

Refleja una combinación de aspectos positivos en términos relativos, como son el bajo nivel de conflictividad laboral, la ausencia de discriminación, los razonables beneficios sociales para los empleados y una percepción de equidad de los criterios de la evaluación de desempeño; con aspectos negativos como el bajísimo grado de desarrollo de las relaciones laborales, y las limitaciones de los mecanismos de comunicación, participación y clima laboral.

III. CONCLUSIONES

Análisis de áreas causales

Las dos grandes vertientes de áreas causales que influyen en la performance del sistema de gestión de recursos humanos están vinculados a lo normativo y a lo cultural. Por un lado, existe una sobrerregulación en el sentido de muchas normas superpuestas y una gran diversidad de excepciones lo que da opacidad al sistema. El TOFUP constituye un buen intento de compilación y ordenamiento, pero no soluciona el tema de base

que es la profusión normativa y por ende, la profusión de interpretaciones en muchos casos. Por otro lado, el factor cultural es el aspecto central que dificulta los avances en la consolidación del sistema. El doble empleo y la falta de adecuación entre funciones y competencias atentan contra la eficiencia del sector público (Filgueira et al, 2002). Para la puesta en práctica de una estrategia de cambio normativo y cultural se requiere de especialistas técnicos, y del apoyo de los funcionarios de carrera y de los niveles políticos.

Factores del contexto interno y entorno

Viendo en perspectiva el proceso de sucesivas reformas a la administración, parecen no alcanzar los períodos más o menos normales sin crisis estructurales para arraigar una visión que jerarquice y profesionalice la gestión de recursos humanos, ubicándola en la agenda política y social como un elemento clave para la gestión. Las sucesivas reformas no lograron mejorar la consistencia entre cargo, función, escalafón y remuneración desde criterios formales y técnicos. Se avanzó mucho más en acotar el tamaño y flexibilizar la operación de la burocracia que en reducir el gasto en nómina o en fortalecer el servicio civil de carrera (Filgueira et al, 2002). Si bien se logró la incorporación a partir de 1996 de flexibilizaciones y elementos gerencialistas, como los cargos de alta gerencia y los incentivos por rendimiento, en el fondo perduran los principios burocrático-weberianos de carrera (Narbond y Ramos, 2002) Pese a la reestructuración y a la mejora en los procesos de trabajo y en la provisión de servicios, sigue siendo un reto pendiente la reforma del servicio civil (BM, 2004).

Conclusiones principales del diagnóstico

Uruguay posee una carrera funcionarial de larga data (es uno de los servicios civiles más antiguos, consolidados y extendidos de la región), pero se ha vaciado progresivamente de contenido por la distancia entre la norma y la realidad, y por la creación de reglas ad-hoc que formalizan prác-

ticas que se alejan del servicio civil de carrera, tales como pases en comisión, partidas extraprestupuestales, inconsistencia entre puesto, función, escalafón y remuneración (Filgueira et al, 2002).

El valor de los índices —ubicados en promedio en un 45% del valor máximo— se debe interpretar como una parte importante del camino ya avanzado en el sentido de lograr un sistema de recursos humanos articulado. Se han estado realizando intentos de modernización durante varios períodos, se han introducido conceptos y se han normatizado prácticas tendientes a mejorar la gestión de recursos humanos. Existe además personal directivo en distintos niveles de jerarquía que cuentan con preparación y voluntad de introducir modernidad en el sistema y que han estado realizando cambios aisladamente en sus oficinas. Sin embargo, en términos generales, la función de recursos humanos no parece tener un rol central en la APN.

Desde el punto de vista del principio de mérito, la realidad se presenta diversa. El esquema normativo formal responde al modelo burocrático weberiano, sobre el que se superponen algunas medidas flexibilizadoras parciales. En la práctica todo depende de las características de los directivos, existiendo situaciones de buena adecuación al principio de mérito, y otras donde éste se encuentra comprometido. De las disfunciones que afectan la flexibilidad, se destacan: a) el exceso de regulaciones superpuestas (régimen de contratación, excepciones); b) escasa movilidad horizontal c) distribución forzada en la evaluación de desempeño, d) Idea de inmovilidad generalizada e) concursos cerrados para los ascensos.

Más allá de esta tensión entre mérito y flexibilidad, las reformas realizadas no han logrado avanzar en solucionar los problemas más graves de la AC en Uruguay, que son la informalidad y la irracionalidad, más que las rigideces de la burocracia (Ramos, 2003). La carrera administrativa existe y se cumple. Sin embargo este cumplimiento es más formal que real, debido a que muchas normas responden a ajustes ad-hoc que legalizan prácticas discrecionales.

En suma, la gestión de recursos humanos en la AC uruguaya existe, pero hay una diferencia notoria entre el deber ser y lo que efectivamente ocurre en la práctica. Se produjo una evolución en la concepción y en las prácticas de la gestión de RH, pero todas las reformas lo fueron de parte de sus componentes, faltando una reconcepción y modernización integral.

IV. RECOMENDACIONES

En función de los antecedentes de reforma desde mediados de los '90, la contribución de la Administración Central al desarrollo del país no pasa hoy por reducir su presupuesto, sino por racionalizar su uso y desarrollar sus capacidades de acción (Filgueira et al, 2002). En términos de requisitos iniciales, se considera central partir de:

- Definición y ejecución de una estrategia para la jerarquización de los productos y servicios públicos y luego de aquellos perfiles que hacen posible brindar esos productos a la sociedad. Algunos puntos específicos a ser tenidos en cuenta al respecto:
 - Inclusión del tema en la agenda política.
 - Definición y ejecución de una estrategia para la jerarquización de la gestión de recursos humanos.
 - Conceptualización de la gestión de recursos humanos como una parte integrada de la organización.
 - Diferenciación de las políticas de disminución del gasto de las políticas de modernización de la gestión de recursos humanos especialmente en momentos críticos de pugna por la distribución de un ingreso en descenso.
- Para lograr un servicio civil sólido es necesario atacar el sistema de carreras paralelas, partidas extra presupuestales, pases en comisión, encargaturas y otros dispositivos de “flexibilización” que podemos llamar “espuria”, porque no es funcional a la eficiencia de la Administración sino al sostenimiento de la discrecionalidad de las élites políticas (Filgueira et al, 2002). Las recomendaciones para mejorar el sistema son las siguientes:
- Definir un cuerpo medular de funciones públicas y plantilla horizonte con perfiles de funcionarios públicos para esas funciones. Estos perfiles deberán considerar la creciente calificación que se requerirá de los recursos humanos, combinar grupos de generalistas con grupos de especialistas, y tomar como criterio básico las competencias laborales más que las credenciales formales.
 - Identificar una estructura horizonte de puestos de trabajo permanentes y puestos de trabajo transitorios.
 - Modernizar el sistema de escalafones y grados con los criterios de polifuncionalidad y posibilidad de carrera horizontal.
 - Definir una estrategia de pasaje de la estructura actual a la estructura horizonte.
 - Racionalizar la normativa en materia de ingresos y redistribución de personal, con participación de organismos especializados en selección, y focalizando en el concepto de competencias.
 - Modificar el sistema de ascensos, introduciendo la posibilidad de concursar entre ministerios.
 - Establecer estándares de rendimiento para evitar discrecionalidad en las evaluaciones, considerar la posibilidad de la evaluación grupal, y la conexión con el sistema de gestión por resultados.
 - Orientar las actividades de capacitación y desarrollo a los objetivos organizacionales y a la gestión del conocimiento.
 - Racionalizar los conceptos retributivos y compensaciones especiales.
 - Jerarquizar las gerencias de recursos humanos y redefinir el rol de la Oficina Nacional de Servicio Civil hacia objetivos de asesoría, planificación, regulación y control.

V. TABLA DE SÍNTESIS

Categorías	Factores	Comentarios del Evaluador
Antecedentes		Reforma administrativa comienza con la Ley de Presupuesto de 1996 y creación del CEPRE. Busca gestión RH enmarcada en planificación estratégica. Resultados positivos en mejora de productividad del gasto público, y menores en relación con la profesionalización del servicio civil.
Análisis del contexto institucional	Análisis del marco legal	Se refleja centralmente en las Leyes de Presupuesto (quinquenales) y en las leyes de rendición de cuentas.
Análisis funcional del servicio civil	Análisis organizativo de la función Recursos Humanos	ONSC es el organismo responsable del SRH, pero CEPRE concentra mayor poder. ONSC concentrada en aspectos burocráticos y capacitación. Reformulación en curso a partir de LRC 2001.
	Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado	Baja sostenida de los niveles de empleo público desde 1986, aunque sigue siendo alto en relación a la región. Amplitud razonable del abanico salarial. Salario promedio menor al sector privado en nivel gerencial, que se compensa por la reducción de jornada.
Análisis por subsistemas	Planificación	Presupuesto quinquenal + Rendición de cuentas anual, basado en planes estratégicos y establecimiento de metas, si bien bastante formal. Sistemas de información recientemente implementados. Reducción de plantas orientado por baja del gasto. Persiste síndrome "falta – sobra"
	Organización del trabajo	Clasificación de puestos formal, no por tareas y requisitos de puestos. Definición de perfiles previo a los concursos. Estructuras paralelas a partir de "contrataciones permanentes", que también requieren definición de tareas y perfil para cobertura por concurso.
	Gestión del empleo	Garantías de equidad a partir de las normas, pero prohibición de ingreso a planta permanente hasta 2015. Reclutamiento interno para la mayoría de los cargos. Concurso público recientemente implementado para contratos a término. Razonable proporción de cargos de libre designación.
	Gestión del Rendimiento	Evaluación individual anual + distribución forzada. Casos de rotación de mayores calificaciones para distribuir los premios por desempeño. Falta orientación a gestión del rendimiento (solo medición). Falta relacionar evaluación individual con metas del SEV a nivel institucional.
	Gestión de la Compensación	Estructura retributiva básica + distorsiones por retribuciones especiales. Razonable abanico salarial. No existen programas de compensación no monetaria, pero el horario reducido y flexibilidad mejora la competitividad de los salarios gerenciales. Beneficios sociales similares al sector privado.
	Gestión del Desarrollo	La carrera se basa en criterios formales, fuerte incidencia de antigüedad y antecedentes curriculares en las promociones. No se prevé avance horizontal. La capacitación es genérica, se ofrecen cursos pero no en función de los objetivos organizacionales, y no se evalúan sus resultados en la gestión.
	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	El clima organizacional y la comunicación no son prioridades, pero hay canales de comunicación entre estamentos jerárquicos. No existe sistema de RL bipartito, ni mecanismos de negociación colectiva. Negociaciones salariales con Min. Economía. Caída en el grado de sindicalización en AC. Mayor conflictividad relativa en Salud y Educación. Nivel razonable de beneficios sociales.
Índices del sistema de servicio civil		Valores alrededor del 45% de la escala, con excepción del índice de mérito que llega al 52% de la escala.

ANEXOS

ANEXOS I. Valoración de los puntos críticos

(Ver anexo final)

ANEXO II. Ficha técnica del informe

- **Fecha de finalización del informe**
Fecha del diagnóstico: Junio 2002
Fecha de la revisión: Septiembre 2004
- **Consultores**
Mercedes Iacoviello – Laura Zuvanic
Asistentes: Yanina Azzolina – María Jesús Zuvanic
- **Fuentes de obtención de la información**

Documentos

- Amarante, Verónica y Rodrigo Arim (2003) “Mercado Laboral en Uruguay, 1986–2002”. Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur, sede Santiago. Presentado en las Jornadas sobre Empleo (octubre 2003) OIT, Cinterfor, Universidad de la Republica.
- Amarante, Verónica (2002) “Salarios públicos y privados: Los diferentes segmentos del mercado laboral. 1991–2000”. Instituto de Economía. Serie Documentos de Trabajo. Versión Preliminar.
- Banco Mundial (2004) “Reforma del sector Público en el marco del Crecimiento Económico de Uruguay”. Seminario “Fuentes de Crecimiento”. Taller sobre Sector Público. Uruguay, Montevideo, 14 de abril. http://www.bancomundial.org.ar/archivos/Resumen_Taller.pdf
- Bergara, Mario Coord. (2004) “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes: The Case of Uruguay”. Mimeo. Agosto.
- Biasco Marico, Emilio (2001) “Régimen Jurídico de las calificaciones y los Ascensos en la Administración Central. Asociación de Escribanos del Uruguay. Primera Edición. Uruguay.
- Carlson, Ingrid y Mark Payne (2003) Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe. En Echebarría, Koldo (Ed) Servicio Civil: Temas para un Diálogo. BID, Diálogo Regional de Política, Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública.
- CEPRE (2003) “Remuneraciones y Recursos Humanos en la Administración Central”. Informe de Coyuntura. Primer trimestre 2003. www.cepre.opp.gub.uy/inf_coyuntura/RRHH_2003.pdf
- CEPRE (2004) “Remuneraciones en el sector público y privado: El caso de la administración Central en Uruguay”. Marzo de 2004. www.cepre.opp.gub.uy/inf_coyuntura/comparacion_retribuciones_administracion_central.pdf
- CEPRE (2004 b) Guía para los usuarios de los sistemas de gestión pública. www.cepre.opp.gub.uy
- CEPRE (2004 c) “Los recursos humanos en la agenda del próximo gobierno” http://cepre.opp.gub.uy/seminario_rrhh_20040907/presentacion_taller.htm
- Correa Freitas, Ruben & Vazquez, Cristina (1998) “Manual de Derecho de la Función Pública”. Fundación de cultura Universitaria. Uruguay.
- Cunill, Nuria (2001) La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. CLAD. <http://www.clad.org/ve/siare/innotend/evaluacion/evaluacio.html>
- Filgueira, Fernando, Heredia, Blanca, Narbono, Pedro & Ramos, Conrado (2002) La Economía Política de la Reforma del Servicio Civil en Uruguay: los años 90. Documento preparado para la Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <http://www.iadb.org/int/DRP/esp/Red5/transparenciadoc3.htm>
- Frente Amplio (2004) Grandes Lineamientos 2005–2010.
- Informe del Sistema de Evaluación de la Gestión Pública (SEV). Rendición de Cuentas 2002

- (2003) Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE). Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Presidencia de la República. Uruguay. *www.cepre.opp.gub.uy*
- Informe sobre Funcionarios Públicos. Datos al 31/12/2002. Oficina Nacional de Servicio Civil. Presidencia de la República. Uruguay. *http://www.onsc.gub.uy/funcpublicos/planfunc.htm*
- Instituto de Economía, FCEyA, UDELAR (2004) Informe de coyuntura 2003 – 2004. VI Jornadas de Coyuntura Económica Regional y Nacional. 15 de abril. *www.iecon.ccee.edu.uy/coyuntura/iecoyu.ppt*
- Moreira, Carlos (2003) “Una mirada a la democracia uruguaya. Reforma del estado y delegación legislativa 1995–1999”. Porrúa, Miguel Angel Grupo Editorial. Flacso. México.
- Morey, Ximena (2003) Uruguay: situación económica reciente. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) *www.iadb.org/regions/re1/sep/ur/Ur.pdf*
- Narbondo, Pedro & Ramos, Conrado (2002) “La reforma de la administración Central en el segundo gobierno de Sanguinetti: realizaciones y déficit de un enfoque gerencialista”. En: “Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985–2000)”. Mancebo, M.Ester, Narbondo, Pedro & Ramos, Conrado Comp. Colección Política Viva. Ediciones de la Banda Oriental. Uruguay.
- Programa de modernización de la Gestión Pública – PMGP (2001) Resumen Ejecutivo. BID. *www.cepre.opp.gub.uy*
- Programa de Modernización de la Gestión Pública – PMGP (2002) Informe de avance al 30 de Noviembre de 2002. *www.cepre.opp.gub.uy*
- Ramos, Conrado (2003) “La trayectoria del Estado uruguayo. Algunas virtudes, viejos vicios, nuevos ropajes y muchas incertidumbres.” Pp. 89–157 en La reconstrucción gerencial del estado. Enfoques políticos sobre la “Nueva gestión pública” Editado por C. Ramos. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2004) “Evaluative ratings and gender: the dynamics of assessing employee performance in three organizations in the Uruguay’s Public Sector”. A Dissertation: Submitted to the Graduate School of The University of Notre Dame in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy. Hachen, David Jr., Director. June.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2002) “Complejidad burocrática y logros gerenciales de las mujeres. El caso del sector público en Uruguay”. En: “Gerenciando las relaciones intergubernamentales. Experiencias en América Latina”. Ospina, Sonia & Penfold, Michael Eds. Soto, Paulina Coord. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela.
- Rodríguez, Juan Manuel, Cozzano, Beatriz, Mazzuchi, Graciela (2001) “La transformación en las relaciones laborales. Uruguay, 1985–2001”. Programa de Modernización de las Relaciones Laborales. Facultad de Ciencias Empresariales. Universidad Católica del Uruguay. Uruguay.

Normativa

Constitución de 1967

Decreto 302/96. Oferta de cursos requeridos para la promoción en la carrera.

Decreto N° 30/03. Normas de conducta en la función pública.

Decreto N° 85/03. Reglamentación de las Contrataciones a Término.

Decreto N° 332/02. Reglamentación de los Sistemas SCOT y SR.

Decreto N° 114/97. Reformulación de la estructura organizativa de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

Decreto N° 411/02. Régimen de retiros incentivados para la función pública.

Decreto N° 474/03. Complementa Dto. 411/02. Retiro Incentivado para Funcionarias Públicas que se acojan a beneficios jubilatorios.

Decreto – Ley N° 10.338 (13/02/43). Estatuto del Funcionario Público.

Ley N° 15.806/86. Escalafones de la Función Pública

Ley N° 16.736/96. Ley de Presupuesto 1995–1999

Ley N° 17.296/01. Ley de Presupuesto 2000–2004

Ley N° 17.556/02. Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del ejercicio 2001

Ley N° 17.214/98. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del ejercicio 1998

Informantes consultados

Ana Laura Rodríguez-Gustá, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín. Comentarios sobre el sistema

de evaluación de desempeño y revisión del documento. Agosto 2004

Carlos Moreira, Departamento de Planificación y Políticas Públicas (DPPP), Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Comentarios sobre el borrador del informe, enviados por correo electrónico. Septiembre 2004.

Nora Berreta, CEPRE. Comentarios sobre el borrador del informe, enviados por correo electrónico, julio 2004.

Ramón Firme, Asesor, Escuela de Capacitación de Funcionarios. Entrevista telefónica, septiembre 2004.

Verónica Amarante, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y Administración. Instituto de Economía. Comentarios sobre el borrador del informe, enviados por correo electrónico, septiembre 2004.

Sitios web consultados

Gobierno de Uruguay – Portal del Estado uruguayo	www.uruguay.gub.uy
Espectador.com	www.espectador.com
Instituto Nacional de Estadística	www.ine.gub.uy
Oficina Nacional del Servicio Civil	www.onsc.gub.uy
Contaduría General de la Nación	http://basejuridica.cgn.gub.uy
Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado	www.cepre.opp.gub.uy
Grupo Banco Mundial – Dirección Subregional Argentina, Paraguay, Uruguay, Chile	www.bancomundial.org.ar
Poder Legislativo	www.parlamento.gub.uy
Banco Interamericano de Desarrollo	www.iadb.org
Instituto de Economía	www.iecon.ccee.edu.uy
CLAD	www.clad.org.ve

Abreviaturas

AC	Administración Central
APN	Administración Pública Nacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPS	Banco de Previsión Social
CEPRE	Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado
CGN	Contaduría General de la Nación
CIT	Convenio Internacional de Trabajo
COFE	Confederación de Funcionarios del Estado
DGI	Dirección General Impositiva
LP	Ley de Presupuesto
LRC 1998	Ley de Rendición de Cuentas 1998
LRC 2001	Ley de rendición de cuentas 2001
ONSC	Oficina Nacional de Servicio Civil
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PBI	Producto Bruto Interno
PAG	Planes Anuales de Gestión
PEG	Planes Estratégicos de Gestión
PL	Poder Legislativo
PMGP	Programa de Modernización de la Gestión Pública
RC	Rendición de Cuentas
RH	Recursos Humanos
SCOT	Sistema de Condiciones Objetivas de Trabajo
SEV	Sistema de Evaluación de la Gestión Pública
SR	Sistema de Retribuciones
SRH	Sistema de Recursos Humanos
TOFUP	Texto ordenado de normas sobre Funcionarios Públicos

Síntesis del diagnóstico Caso Venezuela¹

I. RESUMEN EJECUTIVO

Principales conclusiones

Si bien Venezuela cuenta desde hace más de tres décadas de un marco legal destinado a estructurar las bases del servicio civil, en la práctica ha prevalecido un sistema “mixto” más aproximado a un sistema de empleo que a un sistema de carrera. En 1999 se aprobó la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y como respuesta al mandato establecido en su Art. 144, en septiembre de 2002 fue publicada oficialmente la Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP)². Entre los principales aspectos nuevos que introduce respecto a la anterior Ley de Carrera Administrativa (LCA) figuran la introducción de los planes de personal como instrumento para la planificación; la nulidad de los nombramientos de funcionarios de carrera que no hubiesen cumplido con los concursos de ingresos; el desempeño negativo como causal de destitución; la exigencia de tener título de educación media diversificada para ejercer un cargo público y las limitaciones al derecho a huelga por razones de servicio público. Asimismo, la ley consagra la autonomía de los gobiernos subnacionales y establece que el gobierno y administración de los estados y municipios corresponde al gobernador y al alcalde, respectivamente. Eso significa, que si bien los gobiernos subnacionales

deben respetar los principios generales establecidos, poseen un amplio margen de libertad para aplicarlos en sus jurisdicciones. Cabe destacar que hasta la fecha la LEFP no ha sido reglamentada y si bien existe un Anteproyecto de reglamento bajo análisis en el Ministerio de Planificación y Desarrollo, los largos intervalos temporales a los que ha sido sometido este instrumento, tanto en lo que fue su aprobación definitiva como en su implementación plena, deterioran su capacidad de generar las mejoras para la cual fue diseñada y generan vacíos legales³.

¹ Autores: Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic.

Este trabajo se basa en la revisión y actualización del diagnóstico realizado por Rosa Amelia González de Pacheco (2002).

² La primera versión de la Ley fue publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. N° 5.557 el 13 de noviembre de 2001. Esta primera versión incluía algunos de sus artículos controvertidos, tales como el relativo a la remoción en estado de gravedad y la creación de la Escuela Nacional de Gerencia Pública, temas que no fueron rescatados por la segunda versión, entre otros aspectos.

³ Conviven en la práctica la nueva ley (LEFP) y el reglamento de la vieja ley (LCA). Para ver esta problemática desde una perspectiva más coloquial Ver el intercambio de opinión entre abogados de Venezuela sobre el marco legal <http://www.justicia.net/foro>

En relación al subsistema de planificación se percibe una ausencia de orientación estratégica que combinada con las deficiencias de los sistemas de información resta coherencia, pese a la flexibilidad otorgada por la modalidad de contrataciones. En relación a la organización del trabajo se encuentran procesos con una incipiente tendencia a la actualización. La gestión del empleo presenta prácticas diversas y una nueva reglamentación tendiente a incorporar el mérito como práctica. La gestión del rendimiento se haya distorsionada por la cultura burocrática y no presenta asociación a mejoras institucionales y ni al sistema de compensaciones. Este último evidencia una estructura inercial y una situación precaria en cuanto a la temática de las pensiones. Por último, en cuanto las relaciones sociales, el clima organizacional y la comunicación no son prioridades. Se observa un alto grado de sindicalización en el sector público, con existencia de mecanismos de negociación colectiva en funcionamiento y bajo nivel de conflictividad dada la presente afinidad política de los sectores sindicales con el gobierno.

El promedio de los índices se presenta entre el 35% y 40%. El mérito y la consistencia estructural muestran evidencian los porcentajes más bajos con un 35% mientras que el valor más alto se ubica para capacidad integradora con un 39%, seguido por capacidad funcional y eficiencia con un 38% respectivamente.

Contexto institucional

En diciembre de 1998, Hugo Chávez Frías fue electo Presidente de la República y se realiza la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, que permitió elaborar la Constitución de la República Bolivariana. Aprobada en diciembre de 1999, ésta distribuye el Poder Público entre el Poder Municipal, el Poder Estadual y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

La economía de Venezuela tuvo una expansión sin precedentes en el primer trimestre del

2004, debido a la recuperación de la producción petrolera, afectada en el 2003 por una huelga que intentaba deponer al gobierno de Hugo Chávez. El país está emergiendo de una de sus peores recesiones económicas, en la cual se dieron siete trimestres consecutivos de contracción del PBI y se prevé un crecimiento entre 5 y 6 por ciento. La producción de petróleo, que representa cerca de un tercio del PBI, creció 72,5% y los altos ingresos por exportaciones petroleras, en combinación con el mantenimiento del control de cambios, explican el fortalecimiento del sector externo, lo que permite descartar problemas de balanza de pagos en el corto plazo. El problema central se sitúa en el ámbito político. El grado de inestabilidad política y el alcance de la recuperación institucional son los elementos distintivos clave que pueden frenar o acelerar esta situación económica favorable.

Marco legislativo

Hasta 1958 (año de la caída del dictador Marcos Pérez Jiménez), no existía en la Administración Pública de Venezuela ningún sistema de administración de personal, ni una legislación de aplicación generalizada para el conjunto de los servidores públicos. En 1958 fue creada la Comisión de Administración Pública (CAP) que se ocupó de preparar un proyecto de Ley de Servicio Civil y propuso la creación de una Oficina Central de Personal (OCP). No obstante, su aprobación fue frenada por razones políticas e institucionales. Finalmente, en 1960 se promulgó un Reglamento de Administración de Personal para los Servidores del Gobierno Nacional mediante el cual se comenzó a organizar un sistema de personal.

En 1961 fue sancionada una nueva Constitución Nacional que exhortó al establecimiento de la carrera administrativa de los funcionarios públicos de la Administración Nacional y su incorporación al Sistema de Seguridad Social. En 1962 se creó la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), pero recién en 1970 (gobierno de Rafael Caldera) se promulgó la

Ley de Carrera Administrativa (LCA). Aunque ésta rigió por más de tres décadas, en la práctica prevaleció un sistema “mixto” más aproximado a un sistema de empleo que a un sistema de carrera.

En 1984 el gobierno venezolano creó la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). En 1989 la COPRE presentó su propuesta de reforma administrativa que señalaba la existencia de dos disfunciones básicas en la administración pública: (1) la sobrepolitización de todas las decisiones y (2) el centralismo, con consecuencias tales como un gobierno ineficaz y “no auditable”. Como resultado de la crisis política que enfrentó el país, las propuestas de reforma administrativa avanzaron muy poco, con la excepción del proceso de descentralización que se inició en diciembre de 1989 con la elección directa de los gobernadores y alcaldes.

Con la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y en respuesta al mandato establecido en su Art.144, se promulgó la Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP). Entre los cambios más importantes figuran: la introducción de la figura de los planes de personal como instrumento básico de la actividad de planificación de los recursos humanos en todos los órganos de la administración pública, las limitaciones al derecho a huelga y otras formas de protesta laboral por razones de servicio público, la nulidad de los nombramientos de funcionarios de carrera que no hubiesen cumplido con los respectivos concursos de ingresos y las limitaciones a la contratación de personal. Aunque esta Ley corrige —con bastante retraso— algunas deficiencias de la anterior LCA, difícilmente se puede afirmar que implique una profunda transformación de la concepción del Sistema de Servicio Civil en Venezuela.

Cambios desde la fecha del diagnóstico

Entre los cambios centrales puede señalarse la firma en agosto del 2003 de la IV Convención Colectiva Marco que beneficia a funcionarios

adscritos a la presidencia, ministerios, institutos autónomos y otras oficinas públicas del gobierno federal⁴.

Entre sus cláusulas se destaca: la aprobación de un aumento del 30% para las nuevas escalas de ajuste salarial, haciéndolo extensivo a los pensionados del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, y un aumento de un 2% en la prima por profesionalización; la instrumentación de un Bono Único Especial; la creación de una junta de conciliación integrada por representantes de la Administración Pública y de la Federación Sindical para prevenir los conflictos; el compromiso por parte de la administración de la cancelación de los pasivos laborales; y una serie de beneficios para el empleado, entre otros aspectos (FENTRASEP, 2004).

Existen en marcha una serie de proyectos, entre ellos: el Anteproyecto del Reglamento de la LEFP; los Planes de Personal; la Actualización del Registro de Asignación de Cargos (RAC) a nivel nacional; el Diseño Conceptual del Sistema de Gestión Financiera de los Recursos Humanos PROMAFE (Programa de Modernización de la Administración Financiera del Estado y el Censo Integral de los funcionarios, empleados y obreros y jubilados y pensionados del APN⁵ (MPD, 2004a). Se han realizado acciones relativas al subsistema de Organización del Trabajo a través de la ampliación de la Serie de Inspectores de Salud Pública y la nueva serie de Informática (MPD, 2004a, y Entrevista Uzcategui, 2004); en el subsistema de Gestión del Empleo a partir la elaboración de los Manuales de Selección e Ingreso de los distintos organismos del Poder Ejecutivo y en el ámbito de la Gestión del Rendimiento, con la implementación semestral de la evaluación de desempeño a partir de 2003.

⁴ El Convenio Marco con los obreros de la Administración Pública se firmó a mediados de febrero de 2004.

⁵ El Censo fue establecido por el Art. 139 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social y todavía no ha finalizado (Entrevista Uzcategui, 2004).

Análisis de los subsistemas⁶

Planificación de Recursos Humanos

Existencia e integridad (1).

Si bien existen intentos a nivel general por la actual administración de planificar desde una visión estratégica (MPD, 2004b y CPTAP, 2002), esto no ha impactado en la gestión de recursos humanos. Este subsistema es uno de los más débiles debido a las deficiencias de los sistemas de información de personal, el excesivo grado de centralización y la ausencia de prácticas vinculadas a la planificación de recursos humanos en la AP. Asimismo, y si bien la LEFP ha introducido el concepto de los planes de personal como instrumento de planificación, los mismos se encuentran en proceso de implementación (Entrevista Uzcategui, 2004)⁷.

Coherencia estratégica (2-3)

Las previsiones de planificación no se realizan en forma sistemática. Esta se instrumenta a partir de cambios organizacionales generados desde las más altas autoridades. La situación puede caracterizarse como reactiva, dependiente de las restricciones presupuestarias que pueden establecer limitaciones a los ingresos, ascensos, creación y aprobación de cambios en la clasificación de cargos (ONAPRE, 2003). Los ciclos de mejora de la economía interna pueden generar una flexibilización de estos aspectos y promover la creación de nuevas unidades ministeriales⁸. Debido a la rigidez de las organizaciones para modificar su estructura de cargos⁹, son frecuentes las prácticas de “préstamo” de cargos entre las unidades -previo consentimiento de las partes- así como la existencia de personas realizando tareas propias de cargos distintos a los que ocupan. También se encuentra la modalidad de contratación como una forma de cubrir los requerimientos de personal, pero éstas son cada vez más restringidas.

Información de base (4)

La información de base es insuficiente a efectos de la planificación. La gestión de RH cuenta con dos sistemas: *El Sistema de Captura de Informa-*

ción (SCIO), una base de datos no automatizada, utilizada principalmente para calcular jubilaciones, pensiones de sobrevivientes y pensiones de invalidez y a la que no tienen acceso todos los organismos; y el *Registro y Asignación de Cargos (RAC)*, que integra todos los cargos existentes en la APN, incluyendo denominación, clase, grado, nombre del ocupante, sueldo básico y compensaciones asociadas al cargo. La insuficiencias del RAC, dado el retraso que presenta su carga, entre otros aspectos, han planteado la necesidad de redefinirlo (MPD, 2004a y ONAPRE, 2003), ya que existen organismos con atraso de diez años en la carga (Entrevista Uzcategui, 2004). Por otra parte, también se encuentra en proceso el Censo Integral de los funcionarios, empleados y obreros y jubilados y pensionados de la APN y el diseño del módulo de gestión financiera de los Recursos Humanos del PROMAFE (Ministerio de Finanzas, 2003).

Eficacia (5-9)

Los problemas de información señalados generan restricciones para un conocimiento integral de las disponibilidades de RH. Según datos su-

⁶ El análisis de los subsistemas sigue los 93 puntos críticos establecidos en la metodología, los cuales se listan con su correspondiente valoración en el Anexo 1. Para cada apartado se indican entre paréntesis los puntos críticos asociados.

⁷ Los Planes de Personal deben especificar la estructura, creación, cambios de clasificación, supresión y transferencias de cargos, las remuneraciones, los traslados (por necesidades de servicio), los egresos, los procedimientos para la evaluación del desempeño; los planes de capacitación y desarrollo.

⁸ Luego del referéndum se generó la creación de nuevos ministerios: Alimentación, Vivienda y Economía Popular.

⁹ Además de las rigideces impuestas por los procedimientos pautados para realizar reformas organizacionales, debido a la crisis fiscal que atraviesa el país, se han impartido lineamientos a la APN para no crear cargos nuevos y no ocupar los cargos vacantes.

ministrados por VIPLADIN (Viceministerio de Planificación y Desarrollo), el personal administrativo y obrero, es decir, el personal al que no se exige titulación universitaria, representa el 51% de los trabajadores adscritos a los ministerios e institutos autónomos. El 50 % restante está compuesto por personal de alto nivel (1%), profesionales y técnicos (13%), docentes (30%) y médicos (5%). No se dispone de cifras que discriminen entre profesionales (con titulación universitaria superior) y técnicos.

Administración (10–11)

No se encuentran sistematizadas acciones de seguimiento y actualización. La implementación de los Planes de Personal implementaría esta práctica en el futuro. Las funciones de planificación de las áreas de recursos humanos se vinculan centralmente al manejo administrativo y la elaboración de los presupuestos, percibiéndose una notoria disparidad en su capacidad de participar activamente en la definición de políticas.

Organización del Trabajo

Existencia e integridad (12)

Si bien existe rigidez para crear o modificar cargos existentes por restricciones presupuestarias, se ha desarrollado un sistema de diseño de puestos. Se maneja un clasificador único de cargos para toda la APN, conocido como “Manual Descriptivo de Clases de Cargos” (MDCC), que contiene especificaciones tales como denominación, grado, requisitos mínimos generales para su desempeño y descripción de las atribuciones y deberes. La aprobación de la estructura de una organización implica la aprobación de los cargos de cada dependencia y los mismos tienen que cumplir —como mínimo— con el perfil establecido en el MDCC.

Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos (13–17)

Existe cierta flexibilidad para adaptar los perfiles a las especificidades de cada organización y tienden a aplicarse los perfiles generales. Donde

existe mayor amplitud es en la descripción de las tareas, ya que las contenidas en el Manual son solamente de tipo ilustrativo. Algunas organizaciones de la APN cuentan con manuales descriptivos de clases de cargos propios, tales como el Ministerio de Producción y Comercio y otros ministerios que están realizando acciones en esa dirección, ya que consideran que la definición de los cargos del manual general no recoge las especificidades de su personal, especialmente en el caso de los técnicos y profesionales. No existen acciones sistemáticas tendientes al enriquecimiento del puesto a nivel horizontal.

Calidad de la definición de los perfiles (18–21)

La descripción del cargo en el Manual consta de tres partes: *Características del trabajo*: establece el tipo de supervisión y grado de dificultad del trabajo; *Tareas típicas*: una lista de las tareas más comunes asociadas al cargo en cuestión; *Requisitos mínimos exigidos*: en términos de su nivel educativo y/o experiencia, como requisito alternativo y los conocimientos, habilidades y destrezas requeridos. La descripción de los cargos hace énfasis en la titulación, la experiencia y otros méritos formales de los funcionarios. No se aplican competencias clave para el éxito en el desempeño del cargo.

Administración (22–23)

Actualmente se han realizado revisiones de series tales como las vinculadas a la serie de cargos de especialistas en informática (entrevista Uzategui, 2004) o la ampliación de la serie de Inspectores de Salud Pública (MPD, 2004a). El Ministerio de Planificación y Desarrollo aprueba las modificaciones.

Gestión del Empleo

Igualdad y mérito de acceso (24–27)

El empleo público en el gobierno central comprende tres tipos de trabajadores: los obreros (regidos por la Ley del Trabajo), los empleados de carrera y los empleados de libre nombramiento y

remoción (regidos por la LEFP). Si bien la ley anterior de carrera administrativa (LCA) señalaba al concurso como mecanismo para la selección del personal, el mismo no era utilizado, siendo el chequeo de requisitos y la contratación a tiempo determinado, la modalidad central a efectos del acceso del personal. Actualmente, la LEFP, establece el ingreso a través de concursos públicos y señala que serán nulos los nombramientos cuando no se hubiera realizado el respectivo concurso. En lo hechos, este aspecto ha avanzado parcialmente a través de la realización y aprobación de los Manuales de Selección e Ingreso.¹⁰ Los cargos de confianza representan el 1,6% sobre el total de cargos actuales de la Carrera Administrativa. No existen prácticas institucionalizadas tendientes a la aplicación de mecanismos para garantizar la igualdad efectiva de género.¹¹

Calidad del reclutamiento y de la Selección (28–32)

Las Direcciones de RH de los organismos de la APN mantienen un Registro de Elegibles que se alimenta con la currícula de tres tipos de aspirantes: los candidatos internos, las personas que voluntariamente acuden a entregar sus antecedentes y los familiares, amigos y conocidos de los empleados. En algunas ocasiones, la convocatoria a la presentación de las pruebas es pública, mediante anuncios publicados en prensa o en página web; en otras, se convoca sólo a los candidatos inscritos en el Registro de Elegibles. Sin embargo, aún en casos como éste, pueden obviarse estos procedimientos si las necesidades de personal son calificadas como urgentes.¹² Actualmente se ha reglamentado la realización de concursos y existen algunas prácticas previas como el caso del Ministerio de Producción y Comercio, cuyo régimen especial de personal contempla un proceso de selección que incluye la presentación de dos pruebas: una de personalidad y una de competencia.¹³ Los Manuales de Selección contemplan el análisis de credenciales, pruebas de computación, pruebas psicotécnicas, entrevista personal y evaluación técnica.¹⁴ No se ha desarrollado la selección por perfiles de com-

petencias. La reglamentación de los concursos ha implicado también la incorporación de jurados aunque mayoritariamente conformados por miembros del organismo que selecciona.¹⁵ Otra modalidad de acceso a la carrera es realizar la contratación a tiempo determinado y, cuando existe una vacante, se incorpora al candidato.

Calidad de la recepción (33–34)

En lo que respecta a los procedimientos de inducción, éstos suelen limitarse a la entrega de

¹⁰ El MPD aprobó a lo largo del 2003, 22 Manuales y 15 se encuentran en revisión.

¹¹ En relación al tema de género, es de destacar, por ejemplo, la primera versión de la LEFP, que señalaba su aplicación a “funcionarios y funcionarias” y paralelamente en uno de sus artículos, cercenaba los derechos de la mujer embarazada (Véase Bruzual, 2000).

¹² Por ejemplo, cuando se produjo la creación del Ministerio de Agricultura y Tierras, al Ministerio de Producción y Comercio se le asignaron competencias en materia de turismo. El MPC no contaba con personal especializado en esa área y esta necesidad fue calificada como urgente.

¹³ Cuando se creó el Ministerio de Industria y Comercio —MIC (con la fusión del Ministerio de Fomento y el Instituto de Comercio Exterior), todos los aspirantes a permanecer en el MIC tuvieron que someterse a las pruebas antes mencionadas.

¹⁴ Es el caso del Ministerio de Trabajo, Reglamento Interno del Ministerio del Trabajo para Concursos de Ingreso en cargos de carrera, aprobado por VIPLADIN a través del Oficio N° 360 del 22-08-03. Asimismo, este fue aplicado en el llamado a concurso de oposición para cubrir 32 cargos vacantes de Supervisor del Trabajo y de la Seguridad Social e Industrial, del Ministerio de Trabajo a realizarse en agosto de 2004.

¹⁵ Nuevamente en el caso del Concurso del Ministerio de Trabajo, el Concurso de Oposición fue dirigido y supervisado por un jurado integrado por dos (2) representantes del Ministerio del Trabajo, uno (1) del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laboral y uno (1) de la Universidad de Carabobo. El mismo estará presidido por un representante del Ministerio del Trabajo.

los formularios que debe llenar el empleado y la transmisión de información básica: la estructura organizativa del organismo, los deberes y derechos propios del funcionario de carrera, los beneficios extra-salariales, los procedimientos de incorporación a la Caja de Ahorros, etc. Algunos ministerios están trabajando en la elaboración de Manuales de Inducción para mejorar estos procesos. La LEFP reduce de seis a tres meses el período de prueba para ingresar a los cargos de carrera.

Movilidad (35)

La movilidad interna y externa se concentra en el personal en comisión de servicio¹⁶, las transferencias asociadas a la descentralización, los traslados de personal “problemático” y la práctica de préstamo de cargos. Otra práctica frecuente es el traslado de personas por problemas laborales. Los traslados también pueden responder a una iniciativa del funcionario que busca un ascenso o mejores condiciones de trabajo. Si tiene conocimiento de que en otro organismo de la APN existe un cargo disponible, el candidato puede establecer contactos personales para gestionar su traslado. Es importante destacar que la información relativa a los cargos vacantes en los distintos organismos de la APN no está al alcance de los funcionarios de manera oportuna y sistemática; esto significa que sólo quienes tienen acceso a la información de manera informal y hasta accidental, tienen la oportunidad de optar por los cargos.

Como novedad de la LEFP, se regula la transferencia del funcionario público cuando tenga lugar la descentralización de las actividades a cargo del órgano o ente donde preste su servicio (Bruzual, 2000). Por último, cabe destacar que la LEFP establece que el funcionario de carrera que sea nombrado para un cargo de alto nivel (de libre remoción) tiene derecho a su reincorporación en un cargo del mismo nivel al que ocupaba previamente, si el cargo estuviese vacante. Esto es percibido como un incentivo para el funcionario de carrera ya que este aspecto no estaba establecido en la antigua reglamentación.

Ausentismo (36)

No existen registros que permitan medir indicadores tales como la tasa de rotación del personal y la tasa de ausentismo. A partir de las entrevistas sostenidas con los Directores de Recursos Humanos en los distintos ministerios, se percibe que ni la rotación ni el ausentismo constituyen un problema; sí lo es el incumplimiento del horario de trabajo, especialmente por demoras en la hora de llegada en la mañana.

Disciplina (37)

El régimen disciplinario constituye un punto débil del subsistema. La Ley de Carrera Administrativa instituyó cuatro tipos de sanciones disciplinarias: amonestación verbal; amonestación escrita; suspensión del cargo, con o sin goce de sueldo; y destitución. Ahora, por la LEFP se reducen a dos: amonestación escrita y destitución. Quedan eliminadas las amonestaciones verbales, pasando algunas de ellas a ser causales de amonestación escrita, como son: “la negligencia en el incumplimiento de los deberes inherentes al cargo” y “la falta de atención debida al público”, primando el criterio que en la práctica las amonestaciones verbales eran inoperantes (Bruzual, 2000). La principal dificultad que enfrenta la aplicación de las sanciones disciplinarias es la resistencia de los supervisores, quienes solo en raras ocasiones accionan directamente frente al supervisado.

Desvinculación (38–41)

El contexto político de los últimos años ha generado desvinculaciones por razones políticas¹⁷, aunque no se cuenta con cifras oficiales

¹⁶ La primera versión de la LEFP aumentaba a tres años el período de comisión. En su segunda versión este aspecto quedó tal como estaba, esto es, un año como máximo.

¹⁷ El secretario ejecutivo de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), Pablo Castro, asegura que en los organismos públicos han sido despedidos 7.600 trabajadores por haber firmado para solicitar el referendo revocatorio presidencial, 22/03/04 en <http://www.cioslorit.org>

al respecto. Además de estar incluido en las causales señaladas por la LEFP, la destitución se tramita a través del inicio de expediente administrativo, mecanismo que suele ser evitado dado que implica mucho tiempo (en promedio, unos dos años), no existe garantía de éxito y, si se sentencia a favor del funcionario, se debe realizar su reincorporación, debiendo el organismo cancelar los sueldos caídos y reubicarlo en un cargo del mismo grado al que ocupaba en el momento de iniciarse el procedimiento. En ese marco, el mecanismo de desvinculación más usado ha sido por reestructuración organizativa o financiera, razones técnicas o a través de la supresión de una dirección, división o unidad administrativa del órgano o ente. La LEFP otorga un mes de disponibilidad¹⁸ a los funcionarios retirados por limitaciones financieras o cambios en la organización administrativa e incorpora como causal de destitución el mal desempeño del funcionario.

Gestión del Rendimiento

Planificación y seguimiento del rendimiento (42–45)

Las pautas de rendimiento individual no se encuentran necesariamente alineadas con las prioridades y estrategias de la organización. La evaluación del rendimiento se realiza comparando los objetivos de desempeño individual -establecidos de común acuerdo entre el supervisor y el supervisado- y los resultados de la actuación del funcionario. A partir del 2003 la evaluación se realiza en forma semestral mientras que anteriormente era anual. Al finalizar cada período se debe presentar un informe de actividad ante VIPLADIN.

Evaluación (46–48)

La Dirección de Sistemas de Personal de VIPLADIN proporciona a los organismos de la APN un formato de evaluación estándar que debe ser completado conjuntamente por el supervisor y el supervisado. De hecho, la evaluación no es válida si no ha sido firmada por ambas partes; sin

embargo, la firma del supervisado sólo es indicativa de su conocimiento del contenido de la evaluación y no de su consentimiento o adhesión a la misma. Existe la tendencia de los supervisores a inflar sus resultados, recibiendo la mayor parte del personal las calificaciones “sobre esperado” y “excelente”.¹⁹ La evaluación es vista como el único camino al alcance de los supervisores para mejorar la deteriorada situación económica de los empleados de la APN. Sin embargo, es importante señalar que evaluación y compensación no son vinculantes; todo depende en última instancia de la disponibilidad presupuestaria del organismo en cuestión. En situaciones de estrechez financiera, puede que el funcionario que se destaque por su desempeño no reciba compensación monetaria alguna. Si se dispone de recursos limitados, es posible que se otorgue a los empleados con los mejores resultados en el proceso de evaluación individual un bono único por desempeño.

Administración (49)

Algunos supervisores no cumplen con el establecimiento de los objetivos y tienen muchos inconvenientes para realizar y justificar las evaluaciones de su personal.

Gestión de la Compensación

Existencia de una estrategia salarial (50)

La gestión de la compensación ha respondido más a una práctica inercial que a un diseño

¹⁸ Régimen remunerado durante el cual el funcionario puede conseguir su reubicación en otro organismo o ente de la AP, sin que se interrumpan los privilegios del régimen de carrera.

¹⁹ A modo de ejemplo cabe destacar los resultados de la primera evaluación semestral, realizada en el Ministerio de Finanzas en el 2003. Sobre un total de 814 cargos, el 39% tuvo calificación “Excepcional”; un 40% “sobre lo esperado”; un 10% “dentro de lo esperado”; un 10% no fue evaluado; y un 0,3% “por debajo” y un 0,1 “muy por debajo”. Memoria 2003, Ministerio de Finanzas, Caracas, 2004

estratégico y planificado. Entre los factores se encuentra: el aplanamiento de la estructura salarial, la desvinculación entre la evaluación del rendimiento y la compensación y, finalmente, la nociva práctica de los aumentos generales indiscriminados.

Equidad interna y externa (51–57)

Al interior de la carrera administrativa encontramos una compresión vertical de 5,75%. La movilidad entre pasos de la escala depende en primer término de una evaluación de desempeño favorable, sin embargo, la variable decisiva para que los movimientos se concreten es la disponibilidad presupuestaria. Existe un proyecto a efectos de la clasificación y remuneración de cargos a través del PROMAFE, ya que las familias de cargos no han sido actualizadas de acuerdo a su complejidad y responsabilidad. Asimismo, hay organismos que han desarrollado sus propios sistemas de remuneraciones, generando grandes desigualdades. En algunos cargos, los institutos autónomos pueden tener remuneraciones más altas que en algunos Ministerios (Entrevista Uzcategui, 2004).

La aplicación de la política del salario mínimo del año 2003 y la vigencia de las nuevas convenciones colectivas han favorecido ampliamente a los trabajadores del sector público, cuyas remuneraciones habían mostrado menores aceleraciones en los años 2002 y 2003 respecto al sector privado. Los aumentos otorgados reflejan que las remuneraciones de los trabajadores del sector gobierno se incrementaron en promedio un 10,1%, mientras que en el sector privado el aumento promedio reportado fue de 4,8% (Banco Central de Venezuela, 2004).

Eficacia (58) y Administración (59–61)

Los decretos presidenciales de aumentos generales de sueldos y salarios son una práctica frecuente que buscan compensar la caída del ingreso real de los trabajadores. Cuando se producen de manera recurrente, la movilidad en la escala de salarios se desnaturaliza y los funcionarios se

limitan a esperar los aumentos incondicionales. Como resultado de la firma del Convenio Colectivo, durante el año 2003 se incrementó el salario mínimo en un 30%, haciéndolo extensivo a los pensionados y jubilados. Asimismo, se realizó el otorgamiento del bono único que se hizo extensivo al personal obrero fijo y contratado y al personal pensionado y jubilado.

Otras compensaciones (62–64)

Además del salario básico, los funcionarios de la APN reciben otros beneficios como vacaciones, aguinaldo, caja de ahorros, becas para hijos menores, guardería infantil, tickets canasta, bono navideño para juguetes, seguro de accidentes, seguro de gastos funerarios, bono anual para la adquisición de útiles escolares, uniformes (para el personal obrero y personal secretarial), gastos de transporte extra-urbano y planes vacacionales para los hijos menores, entre otros. También se aplican primas que dependen de circunstancias personales como el hecho de tener o no hijos menores (prima por hijos) o el hecho de tener un título de técnico superior o universitario (prima por profesionalización).

En relación a las pensiones, en diciembre del 2002 se aprobó la reforma de la Ley de Seguridad Social y los regímenes prestacionales que integran el sistema previsional, en un esquema de seguridad social bajo la tutela del Estado. Su contenido se ajusta a los principios constitucionales, respetándose el carácter de servicio público no lucrativo del sistema de seguridad social, dándose oportunidad de participación al sector privado, que podrá bajo la modalidad complementaria y voluntaria, ofrecer pensiones bajo el régimen de capitalización individual. El financiamiento del sistema se fundamenta en el principio de la solidaridad teniendo como fuentes las cotizaciones de las personas con capacidad contributiva, aportaciones voluntarias, aportaciones indirectas, recursos fiscales y parafiscales y remanentes netos de capital. En el caso de las pensiones se adoptó un régimen de financiamiento solidario, de cotizaciones obligatorias, de beneficios definidos, de aseguramiento colectivo bajo un régimen

financiero de prima media general y sobre una base contributiva de uno a diez salarios mínimos urbanos. La reforma establece la creación de seis regímenes prestacionales: salud, prestaciones dinerarias (pensiones), servicio al adulto mayor, empleo, vivienda y hábitat y medio ambiente de trabajo (Comité Laboral, 2003). Al momento no se ha implementado la institucionalidad del sistema, prevista para 2004. La Ley garantiza la vigencia y respeto de los derechos adquiridos y el pago oportuno de las pensiones y jubilaciones de los pensionados del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) y para todos los afiliados de los sistemas especiales. Sin embargo, existe una problemática estructural del IVSS, que es la alta morosidad acumulada tanto por el sector privado como el público. Por otra parte, preocupa sobremanera la mora que mantiene el IVSS en la incorporación de nuevos pensionados que cumplen con los requisitos y no han accedido a la pensión de vejez. Las solicitudes de pensiones tienen un retraso de dos años, debido a la lentitud de los trámites burocráticos para gestionar la pensión y por la decisión financiera de presupuestar menor incorporación de pensionados y jubilados por año.

Gestión del Desarrollo

Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera (65–70)

Los órganos de la APN tienen muchas limitaciones para satisfacer las expectativas razonables de promoción de sus funcionarios, debido a la desvinculación entre la evaluación del rendimiento y la promoción, las restricciones presupuestarias para garantizar los incrementos salariales por promociones y las deficiencias del subsistema de planificación (que no permite monitorear la carrera del funcionario). Uno de los factores más negativos de este subsistema es la inexistencia de planes de carrera que satisfagan las expectativas de los funcionarios y den respuesta a las necesidades de las organizaciones.

Calidad de la formación y gestión de la formación (71–76)

Las Direcciones de RH de los órganos de la APN tienen la responsabilidad de elaborar sus planes de necesidades de formación, aunque este aspecto es variable de acuerdo a la organización. En materia de formación, la APN tiende a actuar reactiva y no proactivamente, más aún en la medida en que empeora la situación financiera del sector público. Son los propios funcionarios quienes sugieren las actividades de formación y los planes dependen en extremo de la existencia de “disponibilidades” presupuestarias. Actualmente se está trabajando en integrar el plan de capacitación a los Planes de Personal (Entrevista Uzategui, 2004). Algunas organizaciones cuentan con una unidad especial dedicada a la planificación y ejecución de este tipo de actividades, como el caso del Programa de Adiestramiento del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (PAMARN) o el Ministerio de Finanzas (Ministerio de Finanzas, 2003).

En la actualidad, el Ministerio de Planificación y Desarrollo es el ente rector para el desarrollo y seguimiento de las políticas de formación y capacitación para el conjunto de la administración. La oferta de formación para el sector público comprende la oferta oficial y una gran cantidad de proveedores privados que prestan sus servicios a los diferentes ministerios y otros entes. Esta oferta está constituida básicamente por el Instituto Venezolano de Planificación (IVEPLAN), con programas de posgrado y cursos de capacitación y desarrollo profesional, como por ejemplo: Presupuesto Público, Formulación y Evaluación de Proyectos, Calidad de la Gestión, Toma de Decisiones, entre otros. También se cuenta con el Servicio Autónomo del Sistema Nacional de Adiestramiento (SNA)²⁰, cuya oferta comprende una variedad de cursos y talleres de corta duración (Informe SNA, 2004); y la Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS)

²⁰ Los organismos pagan al SNA por el servicio de capacitación.

que cuenta con programas de formación gerencial en el área social.

Gestión de la formación (74–76)

Los diagnósticos de necesidades no están institucionalizados como práctica frecuente. Cada unidad de Recursos Humanos es la responsable de definir el plan de capacitación, siendo usualmente los funcionarios quienes se postulan para las actividades de formación y capacitación.

Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

Gestión del clima (77–78)

Los Directores de RH refieren que sus instituciones no disponen de mecanismos apropiados para monitorear sistemáticamente el clima organizacional. Sí es frecuente que se realicen sondeos del clima organizacional de manera puntual, en el marco de los procesos de reestructuración de algunos ministerios y otros entes de la APN. Recientemente, asesores de Petróleos de Venezuela (PDVSA) llevaron a cabo un estudio de este tipo en el Ministerio de Planificación y Desarrollo y también cabe destacar que en el pasado algunos organismos contaron en su estructura con una unidad especial dedicada a la gestión del clima organizativo, pero que posteriormente fue eliminada. Este es el caso del actual Ministerio de Producción y Comercio, que hace unos años contaba con una Dirección de Desarrollo Organizacional.

Eficacia de la comunicación (79–81)

No existe una política sistemática de comunicación. Hay excepciones de organismos que cuentan con informativos internos como el caso del Ministerio de Educación y Deportes. La información de los portales de los organismos es escasa a efectos de las prácticas de personal u otros aspectos.

Equidad y calidad de las relaciones laborales (82–85)

Existe una interacción constante y permanente con representantes sindicales. Usualmente la

APN negocia un Acuerdo Marco global con todos los sindicatos, determinando los beneficios mínimos y el término de sus vigencias —dos años, en general—. No obstante, cada organismo puede discutir con su propio sindicato un acuerdo complementario. En los últimos años la polarización política nacional se ha extendido al plano sindical²¹, redefiniéndose el mapa sindical del sector público, que actualmente presenta mayor afinidad con el gobierno del presidente Chávez. A lo largo de la negociación del proyecto IV de la Convención Colectiva presentado por la Federación Nacional de Empleados Públicos (FEDEUNEP), se produjo una escisión al interior de la federación y la generación de un nuevo proyecto que se convirtió en convención colectiva. Este nuevo proyecto fue generado por seis de los 17 directivos de FEDEUNEP. Esta escisión constituyó una nueva federación, FEN-TRASEP (Federación Nacional de Trabajadores del Sector Público) reconocida por el gobierno y avalada por el Ministerio de Trabajo, que *firma finalmente la convención colectiva*. Los organismos de la APN se inclinan a cumplir los compromisos adquiridos en el Acuerdo Marco para asegurar la cordialidad de las relaciones con las organizaciones sindicales. En la IV Convención se crea la figura de la Junta de Conciliación, integrada por representantes de la Administración Pública y de la Federación Sindical para tratar de prevenir conflictos relativos al cumplimiento de la convención o de faltas de algún empleado. Esa junta

²¹ Esta situación también puede observarse en el informe emitido en marzo del 2004, por el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre las quejas recibidas por diversas organizaciones de trabajadores de Venezuela, quienes consideraron que su derecho a la libertad sindical estaba siendo sistemáticamente vulnerado por actuaciones del Estado venezolano. El Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) avaló el 333° Informe del Comité de Libertad Sindical (CLS), en el marco de las jornadas que formaron parte de su 289° sesión celebrada en Ginebra, Suiza, entre el 11 y el 26 de Marzo de 2004.

de conciliación tratará en primera instancia de dar una solución al tema y en caso contrario el mismo se elevará a instancias superiores.

Gestión del conflicto laboral (86–88)

El grado de sindicalización es mucho mayor entre los trabajadores del sector público que en los del sector privado. A nivel general el mismo es de 14,6% y de ese porcentaje el 70%, pertenece al sector público. Más de la mitad de los trabajadores del sector público (65% del total) pertenecen a algún sindicato. Asimismo, el 97,17% de los trabajadores del sector público han sido beneficiados por convenciones colectivas firmadas por la Unión Nacional de los Trabajadores (UNT), el 0,39% han sido amparados por convenciones colectivas firmadas por la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) y un 2,43% de los trabajadores públicos se hallan amparados por convenciones colectivas firmadas por sindicatos que no pertenecen a ninguna central (Ministerio de Trabajo, 2004). La situación de los pliegos conflictivos no muestra un patrón definido. Las huelgas, parecen ser un recurso más utilizado por los trabajadores del sector público como medida de presión, en tanto que los paros son más comunes en el sector privado. Esto posiblemente responde a la diferencia en el grado de sindicalización entre uno y otro sector.

Gestión de la políticas sociales (88–89)

Existen seguros de Hospitalización, Cirugía, Maternidad y Funerario con cobertura del 100% para el personal empleado, obrero, contratado, jubilado y pensionado. En algunos casos existen servicios de los Organismos como el Servicio Médico-Odontológico del Ministerio de Finanzas.

Además de los beneficios extrasalariales ya señalados en la sección de remuneraciones, el Convenio estableció el impulso de la conformación de cooperativas por parte de los funcionarios públicos; la realización de convenciones inter-institucionales en las áreas educativas, deportivas, turísticas, culturales, sociales, recreativas, laborales y administrativas; la generación de una campaña

de prevención del SIDA y otras enfermedades contagiosas; el suministro de medicinas por parte del Estado; el estímulo a planes de vivienda para los funcionarios públicos y formación de los comités de seguridad e higiene de los trabajadores. En algunos Ministerios como el de Finanzas existen prácticas vinculadas a la entrega de obsequios a las madres en su día y a la secretarías; la realización de la Fiesta Infantil Navideña, para los hijos de los empleados y la implementación del Programa de Adulto Saludable.

Organización de la Función de Recursos Humanos (90–93)

La función de RH en Venezuela tuvo hasta hace muy pocos años un grado de unificación muy grande. La Oficina Central de Personal (OCP) y CORDIPLAN (Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República) eran las responsables de generar todos los lineamientos en materia de administración de personal y diseño institucional, al tiempo que los distintos organismos de la APN eran simples ejecutores. En los últimos años, se ha registrado un lento proceso de transformación hacia una función de RH con cierto grado de fragmentación. Algunos organismos de la APN están autorizados legalmente para tener un régimen de personal propio y otros se están moviendo en esa dirección, sometiendo a la consideración del Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD) proyectos concretos.

Actualmente, es el MPD el organismo responsable del desarrollo de la función pública, con funciones relativas a evaluar, aprobar y controlar la aplicación de las políticas en la materia. Entre ellas se destacan: organizar el sistema de la función pública y supervisar su aplicación y desarrollo; aprobar los planes del personal y evaluar la ejecución de los mismos; evaluar el costo de los proyectos y acuerdos de las convenciones colectivas de trabajo en la administración pública nacional y aprobar los informes técnicos de las reducciones de personal que planteen los órganos y entes de la administración pública nacional.

Por su parte, la LEFP institucionaliza a las oficinas de Recursos Humanos como las áreas encargadas de ejecutar las decisiones del MPD y dirigir la aplicación de las normas y de los procedimientos que en materia de administración de personal señale la Ley.

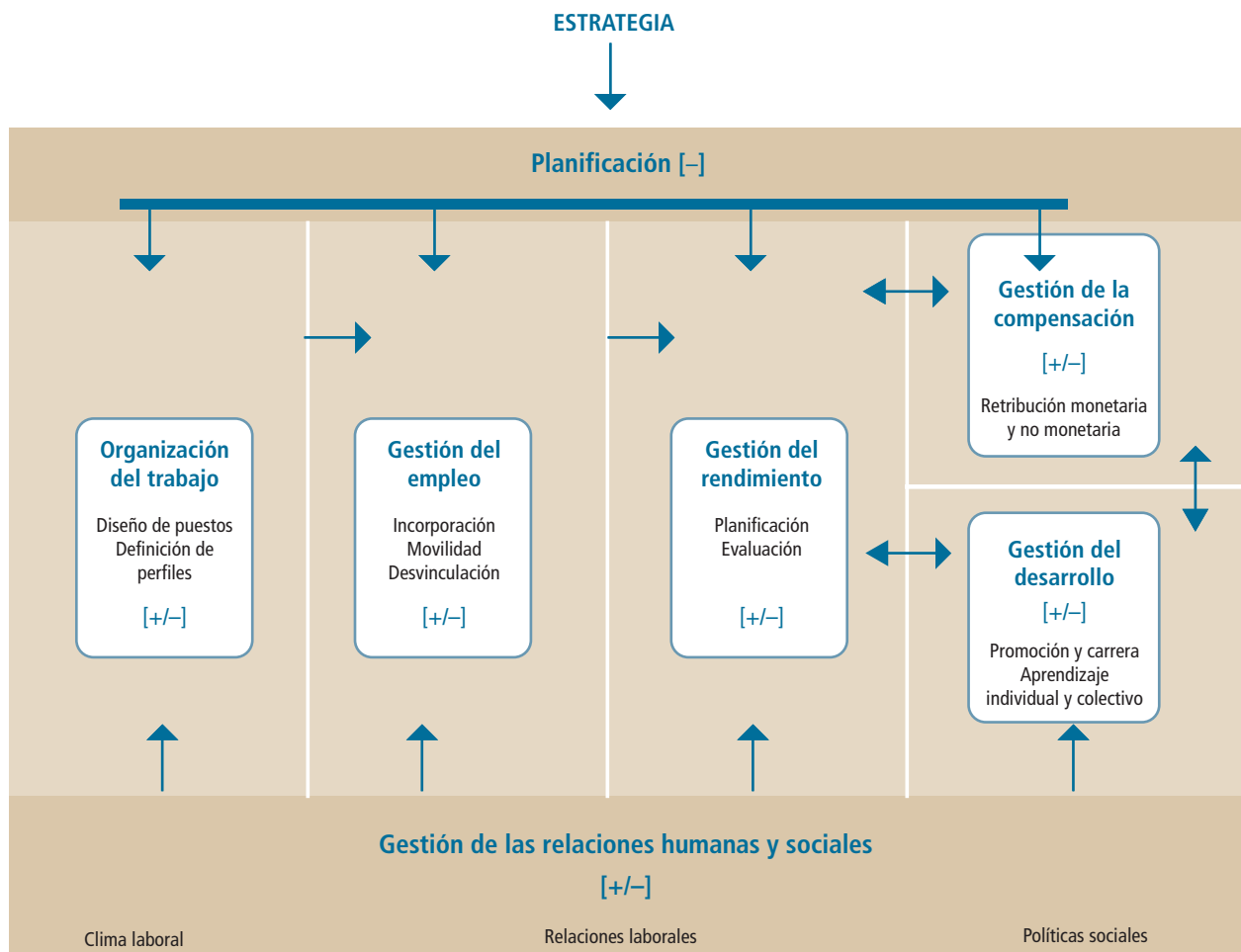
Desde la perspectiva de los Directores de RH entrevistados, los directivos y supervisores no ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de personas. A su juicio, no se involucran en la inducción del personal que recién ha ingresado a la organización y, si pudieran, se mantendrían al margen en las evaluaciones de desempeño y en la aplicación de medidas disciplinarias al personal. Particularmente en el último caso, suelen solicitar la intervención de la Dirección de RH para que sea esta dependencia la que enfrente al funcionario que incurre en algún tipo de infracción.

Finalmente, en lo que respecta a la percepción que el resto de la organización tiene de las

Direcciones de RH, ésta depende mucho del rango que dicha dependencia tenga dentro de la estructura organizacional de la institución. Cuando la función de RH está a cargo de una oficina adscrita a una dirección de asuntos administrativos, se tiene la percepción de que se trata de una unidad responsable de hacer trámites, sin ninguna influencia dentro de la organización. Si se trata de una Dirección General, que reporta directamente al Ministro en cuestión, sus políticas tienden a ser acogidas con mayor seriedad por parte del resto de la organización. De hecho, el rango de la función de RH dentro de la organización, es tomado como una “señal” de la importancia que las máximas autoridades de la institución le asignan a esta materia. Los cambios que recientemente se han introducido en materia legal han llevado en casi todos los ministerios a elevar el carácter e importancia del área de RH.

Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



II. INDICADORES

A) Indicadores Cuantitativos

Indicadores Cuantitativos del Sistema de SC analizado – Venezuela- en Dólares²²

1. Tasa de designaciones políticas

I. Número de cargos de Jefatura	7.627	2003	<i>Fuente:</i> Recursos Humanos del Gobierno Central – Ley de Presupuesto 2003.
II. Número total de funcionarios	475.456	2003	<i>Fuente:</i> Recursos Humanos del Gobierno Central – Ley de Presupuesto 2003 (sin personal militar).
I / II	1.6%		

Peso fiscal del empleo público

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno

I. Nómina salarial del gobierno central civil (en millones)	4.066,11	2003	<i>Fuente:</i> Distribución General del presupuesto de Gastos – Resumen Nacional – partida 401.
II. PBI (en miles de millones)	30.953,87	2003	<i>Fuente:</i> Banco Central de Venezuela – Precios constantes.
I / II	13.14%		

Incentivos del Servicio Civil

3. Compresión vertical de los salarios

I. Mayor salario de la escala de la tabla salarial	886,99	2003	<i>Fuente:</i> Decreto 2777 del 23/12/03 Paso 15 – Grado 26.
II. Menor salario de la escala de la tabla salarial	154,5	2003	<i>Fuente:</i> Decreto 2777 del 23/12/03 Paso 1 – Grado 1.
I / II	5.75		

²² Tipo de cambio promedio 2003: 1602 Bs. por cada US\$. Fuente: Banco Central de Venezuela – Cambio promedio anual.

Incentivos del Servicio Civil

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

I. Sueldo promedio anual del gobierno central civil (x funcionario activo)	534.27	2003	<i>Fuente:</i> Cálculos propios, considerando partida 40101 / Cantidad de empleados (sin personal militar).
II. PBI per cápita mensualizado	142.49	2003	<i>Fuente:</i> Indicadores SISOV.
	3.75		

Incentivos del Servicio Civil

5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado

I. Gasto promedio por servidor activo en el gobierno central civil (mensual)	534,27	2003	<i>Fuente:</i> Cálculos propios, considerando partida 40101 / Cantidad de empleados (sin personal militar) .
II. Salario medio (en base a muestra de trabajadores de todos los sectores)	199,30	2003	<i>Fuente:</i> Cálculos propios en base a Encuesta de hogares (INE) (salario promedio 2001 * coeficiente inflacionario)
I / II	2.68		

Dotación de Servicio Civil

6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total

I. Número total de empleados activos del Gobierno Central	475.456	2003	<i>Fuente:</i> Recursos Humanos del Gobierno Central – Ley de Presupuesto 2003 (sin personal militar)
II. Población total	25.549.084	2003	<i>Fuente:</i> INE
I / II	1.86%		

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total del gobierno central (en millones)	18.454,71	2003	<i>Fuente:</i> Clasificación por objeto del gasto- Ley de presupuesto 2003 (excluyendo servicio de deuda y pensiones)
II. Número de empleados del Gobierno Central	475.456	2003	<i>Fuente:</i> Recursos Humanos del Gobierno Central – Ley de Presupuesto 2003 (sin personal militar)
I / II (en dólares)	38.814,75		

B) Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil**Tabla de índices**

Índice	Valor Índices (escala 0 a 20)	Porcentaje de la escala	Subíndice	Valor subíndices (escala 0 a 10)	Porcentaje de la escala
(E) Eficiencia	7.67	38%			
(M) Mérito	6.92	35%			
(CE) Consistencia estructural	7.22	36%			
			(CES) Coherencia estratégica	3.14	31%
			(CD) Consistencia directiva	4.00	40%
			(CP) Consistencia procesos	3.75	38%
(CF) Capacidad funcional	7.65	38%			
			(COM) Competencia	4.00	40%
			(EI) Eficacia incentivadora	3.00	30%
			(FL) Flexibilidad	4.45	45%
(CI) Capacidad integradora	7.76	39%			

Eficiencia

Influye en su bajo desempeño la problemática de las pensiones, no solo por su costo en términos de gasto público sino también por ser un tema que si bien se han realizado modificaciones en el marco legal, su implementación muestra demoras. Los otros ítems que impactan se refieren a la debilidad de los sistema de información, la no implementación a pleno hasta el momento de los planes de personal y las limitaciones de la política de capacitación.

Mérito

Refleja la debilidad del criterio de mérito para el acceso a la carrera administrativa. Asimismo, y si bien actualmente se intenta a través de las reglamentaciones homogenizar la práctica, esta ha sido irregular dependiendo del organismo. Ni

las normas ni la modalidad de integración de los órganos de selección muestran pautas relativas a garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación. Por último, se han dado importantes rescisiones de empleo por motivos de tipo político.

Consistencia Estructural

Subíndice coherencia estratégica. Refleja la ausencia de orientación estratégica en relación a la planificación de los recursos humanos, la característica inercial de las políticas de compensación y la ausencia de diagnósticos de formación alineados a la estrategia de la organización.

Subíndice consistencia directiva. Las áreas de recursos humanos muestran un desempeño diverso sin políticas específicas dirigidas a su fortalecimiento. El rol del organismo central está más vinculado

al control que al asesoramiento, restando capacidad de cambio y mejora al sistema. El compromiso en lo relativo a la gestión del rendimiento por parte de los directivos es bajo.

Subíndice consistencia de los procesos. Evidencia los problemas en el subsistema de planificación en cuanto a la falta de información; del subsistema de gestión del rendimiento, en el cual los resultados de las evaluaciones no reflejan comportamientos diferenciales y de la gestión del desarrollo por la ausencia de planes de carrera y las debilidades del sistema de formación.

Capacidad Funcional

Subíndice competencia. Se destaca la tecnificación de las plantillas aunque influyen en el bajo desempeño del subíndice cuestiones tales como la inexistencia de estudios técnicos previos a efectos de la definición de los perfiles; la ausencia de perfiles por competencias y la debilidad del principio del merito en la gestión del empleo.

Subíndice eficacia incentivadora. Los puestos no tienden al diseño horizontal ni se realizan acciones de enriquecimiento de la tarea, no se aplican con frecuencia procedimientos disciplinarios; existe la posibilidad de despido por bajo rendimiento pero no se realiza en la práctica; la gestión del rendimiento si bien esta formalizada mediante reglamentos e instrumentos de evaluación se ve meramente como un procedimiento formal con bajo compromiso por parte de los evaluadores, a pesar de los cambios instrumentados en los últimos años.

Subíndice flexibilidad. Los mecanismos de movilidad permiten cierta flexibilidad a través de la figura informal de “préstamos de puesto”, los procesos de organización del trabajo no presentan una estructura excesivamente rígida.

Capacidad integradora

Se destacan los beneficios sociales, muchos conseguidos a partir de la negociación colectiva. Impacta negativamente la gestión del desempeño;

la política de remuneraciones de corte inercial y con baja compresión salarial y la debilidad de mecanismos vinculados al conocimiento del clima laboral.

III. CONCLUSIONES

Análisis de áreas causales

La ausencia de una cultura orientada a la planificación y a resultados desde una visión estratégica; la alta inestabilidad política y económica en el marco de una cultura organizativa que además de sus características burocráticas percibe que su trabajo no es apreciado por el resto de la sociedad y que su esfuerzo no es apropiadamente recompensado, determina una suerte de círculo vicioso que genera en los subsistemas una serie de patologías. El subsistema de planificación es uno de los más precarios, debido a las deficiencias de los sistemas de información de personal, el excesivo grado de centralización y la ausencia de una conciencia clara de la importancia de la planificación en la gestión de los recursos humanos de la AP. En la gestión del empleo el concurso no ha sido el mecanismo generalmente utilizado para la selección del personal. La gestión del rendimiento es poco efectiva porque no existen estándares de rendimiento asociados a objetivos institucionales y una marcada tendencia por parte de los supervisores a “inflar” las evaluaciones del personal a su cargo. Por su parte, la gestión de la compensación ha ido perdiendo su sentido por el aplanamiento de la estructura salarial, la desvinculación entre la evaluación del rendimiento y la compensación y finalmente, la nociva práctica de los aumentos generales indiscriminados. En lo que respecta a la gestión del desarrollo, uno de los factores más negativos es la inexistencia de planes de carrera que satisfagan las expectativas de los funcionarios y den respuesta a las necesidades de las organizaciones de la APN y por último, en el ámbito del subsistema de las relaciones humanas y sociales, la necesidad de garantizar un sistema de pensiones que satisfaga

las necesidades y expectativas de los trabajadores públicos.

Factores del contexto interno y entorno

Los contextos políticos de alta inestabilidad impactan en las capacidades de diseños innovadores y su implementación. Esto puede observarse tanto en la alta rotación de funcionarios políticos, que para el período 1999–2002 muestra que un total de 16 puestos han sido ocupados por 55 personas distintas (lo cual arroja un índice de rotación igual a 3,44%). Asimismo, los ciclos económicos internos de mayor retracción o expansión al no estar asociados a políticas de planificación a largo plazo influyen negativamente generando círculos viciosos que afectan a la gestión de recursos humanos.

Conclusiones principales del diagnóstico

Si bien Venezuela cuenta desde hace más de tres décadas de un marco legal destinado a estructurar las bases del servicio civil, en la práctica ha prevalecido un sistema “mixto” más aproximado a un sistema de empleo que a un sistema de carrera. En 1999 se aprobó la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y como respuesta al mandato establecido en su Art. 144, en septiembre de 2002 fue publicada oficialmente la Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP)²³. Entre los principales aspectos nuevos que introduce respecto a la anterior Ley de Carrera Administrativa (LCA) figuran la introducción de los planes de personal como instrumento para la planificación; la nulidad de los nombramientos de funcionarios de carrera que no hubiesen cumplido con los concursos de ingresos; el desempeño negativo como causal de destitución; la exigencia de tener título de educación media diversificada para ejercer un cargo público y las limitaciones al derecho a huelga por razones de servicio público. Asimismo, la ley consagra la autonomía de los gobiernos subnacionales y establece que el gobierno y administración de los estados y municipios corresponde al gobernador

y al alcalde, respectivamente. Eso significa, que si bien los gobiernos subnacionales deben respetar los principios generales establecidos, poseen un amplio margen de libertad para aplicarlos en sus jurisdicciones. Cabe destacar que hasta la fecha la LEFP no ha sido reglamentada y si bien existe un Anteproyecto de reglamento bajo análisis en el Ministerio de Planificación y Desarrollo, los largos intervalos temporales a los que ha sido sometido este instrumento, tanto en lo que fue su aprobación definitiva como en su implementación plena, deterioran su capacidad de generar las mejoras para la cual fue diseñada y generan vacíos legales²⁴.

En relación al subsistema de planificación se percibe una ausencia de orientación estratégica que combinada con las deficiencias de los sistemas de información resta coherencia, pese a la flexibilidad otorgada por la modalidad de contrataciones. En relación a la organización del trabajo se encuentran procesos con una incipiente tendencia a la actualización. La gestión del empleo presenta prácticas diversas y una nueva reglamentación tendiente a incorporar el mérito como práctica. La gestión del rendimiento se haya distorsionada por la cultura burocrática y no presenta asociación a mejoras institucionales y ni al sistema de compensaciones. Este último evidencia una estructura inercial y una situación precaria en cuanto a la temática de las pensiones. Por último, en cuanto las relaciones sociales, el clima organizacional y la comunicación no

²³ La primera versión de la Ley fue publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. N° 5.557 el 13 de noviembre de 2001. Esta primera versión incluía algunos de sus artículos controvertidos, tales como el relativo a la remoción en estado de gravedad y la creación de la Escuela Nacional de Gerencia Pública, temas que no fueron rescatados por la segunda versión, entre otros aspectos.

²⁴ Conviven en la práctica la nueva ley (LEFP) y el reglamento de la vieja ley (LCA). Para ver esta problemática desde una perspectiva más coloquial Ver el intercambio de opinión entre abogados de Venezuela sobre el marco legal <http://www.justicia.net/foro>

son prioridades. Se observa un alto grado de sindicalización en el sector público, con existencia de mecanismos de negociación colectiva en funcionamiento y bajo nivel de conflictividad dada la presente afinidad política de los sectores sindicales con el gobierno.

IV. RECOMENDACIONES

La situación actual del Servicio Civil venezolano responde en buena medida a factores del entorno, y mientras algunos de esos factores estén presentes (la inestabilidad política y los problemas fiscales, principalmente), la efectividad de las recomendaciones que se presentan a continuación podría verse seriamente comprometida. Sin embargo entre ellas se plantea:

1. La implementación plena del nuevo marco legal.
2. El diseño de mecanismos que permitan fortalecer el criterio del mérito como forma de acceso a la función pública.
3. La redefinición efectiva de los sistemas de información y la implementación plena de los planes de personal que permitirían brindar coherencia a los procesos de planificación.
4. La revisión y redefinición de las políticas de compensación.
5. El establecimiento de mecanismos de vinculación entre los subsistemas de gestión del rendimiento y gestión de la compensación; en especial promoviendo una gestión orientada a resultados y a prácticas de evaluación de desempeño grupal e institucional.
6. La redefinición de la política de formación y desarrollo, en especial lo referido a generar acciones de formación que puedan alinearse con las metas y necesidades institucionales de los organismos.
7. El fortalecimiento de las unidades de personal a efectos de facilitar una acción coordinada y eficiente de las políticas de gestión de Recursos Humanos.

V. TABLA DE SÍNTESIS

Categorías	Factores	Comentarios del Evaluador
Antecedentes		El servicio civil no ha sido el núcleo central de las reformas, en las últimas dos décadas, las propuestas y acciones emprendidas han hecho mucho énfasis en las reformas estructurales, tales como descentralización y participación del sector privado.
Análisis del contexto institucional	Análisis del marco legal	Cambio reciente del marco legal (LEFP 2002). Deficiente capacidad de implementación plena a nivel normativo. Existencia de vacíos legales.
Análisis funcional del servicio civil	Análisis organizativo de la función Recursos Humanos	Alta centralización de la gestión sin capacidad de planificación. Desarrollo incipiente de las áreas de recursos humanos en los organismos.
	Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado	Baja compresión salarial que se encuentra en el orden del 5,75. Tasa de designaciones políticas del 1,6% (sin incorporar contratos y asesores) La nómina salarial representa el 13,14% del PBI.
Análisis por subsistemas	Planificación	Ausencia de cultura de planificación. Deficientes sistemas de información. Flexibilidad otorgada por sistemas de contrataciones y movilidad de funcionarios. Fuertemente dependiente del ciclo económico interno.
	Organización del trabajo	Sistema definido con flexibilidad. Incipiente proceso de actualización.
	Gestión del empleo	Prácticas diversas e incipiente procesos de reglamentación del sistema tendiente al mérito.
	Gestión del Rendimiento	Sistema distorsionado por cultura burocrática sin asociación a objetivos institucionales.
	Gestión de la Compensación	Estructura inercial no asociada al desarrollo de RH. Existencia de una amplia gama de prestaciones sociales básicas. Precariedad del sistema de pensiones.
	Gestión del Desarrollo	Ausencia de planes de desarrollo. Sin diseño de carreras horizontales. Oferta significativa de capacitación pero definida por la demanda de los funcionarios.
	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	El clima organizacional y la comunicación no son prioridades. Alto grado de sindicalización en el sector público y existencia de mecanismos de negociación colectiva. Bajo nivel de conflictividad actual dada la afinidad al gobierno de los sectores sindicales.
Índices del sistema de servicio civil		En relación a los índices, el mérito y la consistencia estructural muestran los desempeños más bajos con un porcentaje del 35% mientras que el valor más alto se ubica para capacidad integradora con un 39%, seguido por capacidad funcional y eficiencia en un 38%.

ANEXOS

ANEXO I. Valoración de los puntos críticos

(Ver anexo final)

ANEXO II. Ficha técnica del informe

- **Fecha de finalización del informe**
Fecha del diagnóstico: Diciembre de 2002
Fecha de la revisión: Septiembre de 2004
- **Consultores**
Mercedes Iacoviello – Laura Zuvanic
Mariana Calandra – Yanina Azzolina –
María Jesús Zuvanic
- **Fuentes de obtención de la información**

Documentos

- Asselin, Lynnette M. (2000) “De la política a la práctica: reformas a los sistemas de administración financiera del sector público”. CEPAL. Serie Seminarios y Conferencias.
- Banco Central de Venezuela (2004) “Índice de Remuneraciones de los Asalariados”. Caracas, Venezuela.
- Banco Central de Venezuela (2003) “Precios constantes”. Caracas, Venezuela.
- Bruzual (2000) “Garantías y derechos del trabajo en la Constitución Bolivariana de Venezuela. Aspectos generales del Decreto con fuerza de ley sobre el Estatuto de la Función Pública”. Colección CEDECOOP. Guayana. www.ugma.edu.ve/Portales
- Comité Laboral (2003) “Seguridad Social en Venezuela. Consideraciones e implicaciones de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social”. Red: Venezuela Sí Compite. Caracas, Venezuela. Abril.
- CPTAP (Comisión Presidencial para la Transformación de la Administración Pública) (2002) “Minutas de Reunión. Reuniones 2, 3, 4, 7, 8, 13, 14 15 y 16”. Caracas, Venezuela.
- FENTRASEP (2004) “Convención Colectiva Marco de los funcionarios de la Administración Pública Nacional”. Discutido y firmado entre la Administración Pública Nacional y la Federación Nacional de Trabajadores del Sector Público. <http://www.ocepre.gov.ve/documentos-publicaciones/ContratacionColectiva/CONVENCIONCOLECTIVAFENTRASEP%5B2004%5D.pdf>
- Gaceta Oficial (2001) “Exposición de Motivos del Decreto con Fuerza de Ley del Estatuto de la Función Pública”. De la República Bolivariana de Venezuela N° 5557, del 13 de noviembre.
- INE (2003) “Encuesta de hogares. Salario promedio 2001. Coeficiente inflacionario”. Caracas. Venezuela.
- Iturbe de Blanco, Eglé (2003) “Lecciones de la experiencia en gestión pública de alto nivel: experiencias comparadas de países de la región”. Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 25. Caracas. Febrero.
- Kantuta, Nataly & Vallenias Rojas (2004) “Violaciones de los derechos de los trabajadores en Venezuela. Comisión Andina de Juristas. www.caspe.org.pe/nuevoddhh/
- Ley de Presupuesto (2003) “Recursos Humanos del Gobierno Central”. Caracas. Venezuela.
- Ley de Presupuesto (2003) “Distribución General del presupuesto de Gastos. Resumen Nacional. Partida 401. Caracas. Venezuela.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (2004) “Esquina de Salas”. Informativo para el personal del edificio sede. MECD. N° 51. Marzo.
- Ministerio de Finanzas (2002) “Programa de Modernización de la Administración Financiera del Estado, PROMAFE y SIGECOF”. Sistema Integrado de Control y Finanzas Públicas. República Bolivariana de Venezuela.
- Ministerio de Finanzas (2003) “Memoria del 2003”. Presentada a la Asamblea Nacional 2004. Venezuela. Caracas. <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/PaginasPlanas/BALANCE2003.asp>

Ministerio de Trabajo (2004). Informe de la Dirección General de Estadística e Informática. www.mintra.gov.ve/estadistica/graficos.htm

MPD (Ministerio de Planificación y Desarrollo) (2004a) “Memoria y Cuenta del Ministerio de Planificación y Desarrollo del 2003”. Caracas. Febrero.

MPD (Ministerio de Planificación y Desarrollo) (2004b) “Plan Operativo Anual 2005. Normas para la elaboración, ejecución y seguimiento del Plan Operativo Anual Nacional del año 2005”. Ministerio de Planificación y Desarrollo. Caracas. Junio.

ONAPRE (Oficina Nacional de Presupuesto) (2003), “Presentación de Marco Plurianual del Presupuesto período 2003–2004”. Venezuela, Caracas. <http://www.onapre.gov.ve>

SENIAT (2004) “Gerencia General de Administración. Informe de Gestión”. Marzo 2004.

SNA (2004) “Informe del Servicio Autónomo. Sistema Nacional de Entrenamiento (SNA). Programación de adiestramiento, oferta de abril-junio y de julio-septiembre 2004”. MPD. www.mpd.gov.ve

Normativa

Decreto N° 1980. 18 de septiembre de 2002

Decreto N° 2777. 23 de diciembre de 2003.

Ley de Carrera Administrativa. 1970.

Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público. 28 de marzo de 2000.

Ley Orgánica de la Administración Pública. 17 de octubre de 2001.

Ley Orgánica de Planificación. 13 de Noviembre de 2001.

Ley N° 230. Del Estatuto de la Función Pública. 6 de septiembre de 2002.

Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social. 30 de diciembre de 2002.

Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. 9 de enero de 2003.

Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa. 27 de enero de 1999.

Entrevistas realizadas.

Nombre	Cargo	Institución
Uzcategui, Marlene	Directora General de la Dirección General de Coordinación y Seguimiento de Personal	Ministerio de Planificación y Desarrollo
Ramos, Marmely	Directora General	Dirección General de Desarrollo Institucional

Sitios web consultados

Agenda Legislativa	http://www.el-nacional.com/canales/parlamento/banco.asp
Asamblea Nacional	http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/index.asp
Banco Central de Venezuela	www.bcv.org.ve
Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones. FIAP	www.fiap.cl
Foro de intercambio de opinión abogados de Venezuela	http://www.justicia.net/foro/read.php?8,611
Gaceta oficial	http://www.tsj.gov.ve/gaceta/gacetaoficial.asp
Gobierno de Venezuela	www.gobiernoenlinea.ve
IVEPLAN	http://www.iveplan.gov.ve
Ministerio de Ciencia y Tecnología	www.mct.gov.ve
Ministerio de Finanzas	http://www.mf.gov.ve
Ministerio de Trabajo	http://www.mintra.gov.ve/sitio/estadisticas/graficos.htm
Noticias	http://www.eluniversal.com
Noticias Sindicales	www.cioslorit.org
Oficina Nacional de Presupuesto	http://www.onapre.gov.ve
Oficina Nacional de Presupuesto	www.ocepre.gov.ve
Portales Públicos de América Latina	http://www.directoriodelestado.com.ar/pais.php?pais=Venezuela
Recursos y servicios para Organizaciones de la Sociedad Civil de Venezuela	http://www.apalancar.org/organizaciones/detalle.asp?id_org=490

Abreviaturas

AP	Administración Pública
APN	Administración Pública Nacional
CAP	Comisión de Administración Pública
CLS	Comité Libertad Sindical
COPRE	Comisión Presidencial para la Reforma del Estado
CORDIPLAN	Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República
CTV	Confederación de Trabajadores de Venezuela
ENAP	Escuela Nacional de Administración Pública
FEDEUNEP	Federación Nacional de Empleados Públicos
FEGS	Fundación Escuela de Gerencia Social
FENTRASEP	Federación Nacional de Trabajadores del Sector Público
IVEPLAN	Instituto Venezolano de Planificación
IVSS	Instituto Venezolano de los Seguros Sociales
LCA	Ley de Carrera Administrativa
LEFP	Ley del Estatuto de la Función Pública
MDCC	Manual Descriptivo de Clases de Cargos
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
MPC	Ministerio de Producción y Comercio
MPD	Ministerio de Planificación y Desarrollo
OCP	Oficina de Control de Personal
OCP	Oficina Central de Personal
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAMARN	Programa de Adiestramiento del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales
PDVSA	Petróleos de Venezuela
PIB	Producto Bruto Interno
POAN	Plan Operativo Anual Nacional
PROMAFE	Programa de Modernización de la Administración Financiera del Estado
RAC	Registro y Asignación de Cargos
SCIO	Sistema de Captura de Información
SNA	Sistema Nacional de Entrenamiento
UNT	Unión Nacional de los Trabajadores
VIPLADIN	Viceministerio de Planificación y Desarrollo

Anexo Final

NIVELES DE EVALUACIÓN:

- 5 La realidad analizada se corresponde con la proposición en su integridad o en un grado muy alto de coincidencia, tanto en contenido como en frecuencia.
- 4 La realidad analizada se aproxima sustancialmente a la proposición, pero no se identifica plenamente con su contenido, o bien hay un número de excepciones que impide generalizar la coincidencia.
- 3 La realidad analizada coincide parcialmente con la proposición. Existen elementos coincidentes de contenido y una frecuencia de casos suficiente como para detectar un grado apreciable, pero no sustancial, de identificación.
- 2 La realidad analizada se encuentra significativamente alejada de la expresada por la proposición. Existen elementos de coincidencia, pero también discrepancias serias de contenido y/o una frecuencia escasa.
- 1 La realidad analizada es muy distinta de la que refleja la proposición. Las coincidencias de contenido se dan sólo en casos excepcionales.
- 0 La realidad analizada es completamente diferente a la que refleja la proposición, siendo las coincidencias inapreciables.

PLANILLA DE VALORACIÓN DE PUNTOS CRÍTICOS

	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	ECUADOR	EL SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS	MÉXICO	NICARAGUA	PANAMÁ	PARAGUAY	PERÚ	REP. DOMINIC.	URUGUAY	VENEZUELA
Existencia e integridad	2	1	3	4	2	2	1	1	1	1	2	1	0	1	1	0	3	2
Coherencia estratégica	2	1	3	4	2	2	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	2	1
Información de base	3	2	4	4	2	2	1	1	1	1	3	1	1	1	1	0	3	2
Eficacia	2	1	3	3	2	1	1	0	0	0	2	1	0	0	1	1	2	2
Administración	2	0	3	4	2	2	0	0	0	0	2	0	1	0	0	1	3	3

(continúa en la próxima página)

PLANILLA DE VALORACIÓN DE PUNTOS CRÍTICOS (continuación)

ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO — En un subsistema de organización del trabajo, son dos los procesos diferenciados que deben contemplarse: el diseño de los puestos de trabajo, que supone realizar opciones importantes acerca del grado de especialización horizontal y vertical del puesto y de la estandarización de la conducta del ocupante, y la definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos, consistentes en la identificación de las competencias básicas que aquellos deben reunir.		ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	ECUADOR	EL SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS	MÉXICO	NICARAGUA	PANAMÁ	PARAGUAY	PERÚ	REP. DOMINIC.	URUGUAY	VENEZUELA
Existencia e integridad	12. Existe un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Organización del Trabajo, tal como han sido descritos.	2	1	3	2	2	3	2	1	2	1	2	2	1	1	1	1	2	2
Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos	13. El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas. 14. La descripción de los puestos está realizada con precisión, de tal manera que la estructura de responsabilidades está clara. Cada empleado sabe de qué responde y por qué será valorada su contribución. 15. La precisión en la descripción de las tareas no vuelve ésta tan exhaustiva que dificulte la adaptación a circunstancias cambiantes o no previstas. 16. El diseño de puestos tiende a enriquecer o ampliar éstos horizontal y verticalmente en lo posible para producir ganancias de calidad del trabajo y motivación de las personas, sin pérdidas graves de productividad o coordinación (v. voz "especialización" en glosario). 17. La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.	3	2	3	3	2	3	2	1	2	1	2	2	1	1	1	1	3	3
Calidad de definición de perfiles	18. Los perfiles de idoneidad de los ocupantes de los puestos van más allá de los requisitos de titulación o especialización técnica y de los méritos formales, e identifican otras competencias (v. glosario). 19. Los perfiles de competencias son definidos previos los oportunos estudios técnicos a cargo de expertos. 20. Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto. 21. Existe, en general, una coherencia razonable entre las exigencias de las tareas y los elementos que configuran el perfil de los puestos.	2	1	2	2	2	3	1	3	0	0	3	1	2	0	0	2	1	1
Administración	22. El diseño de los puestos y la definición de los perfiles son periódicamente revisados para adaptarlos a la evolución de las tareas y sus nuevas exigencias. 23. Los directivos de línea tienen una participación destacada en el diseño de los puestos y perfiles, en la parte que les afecta.	2	0	2	2	2	2	2	1	0	2	3	1	0	0	0	3	2	2
		3	0	3	3	2	0	1	1	0	1	3	1	0	0	0	1	2	2

(continúa en la próxima página)

PLANILLA DE VALORACIÓN DE PUNTOS CRÍTICOS (continuación)

	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	ECUADOR	EL SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS	MÉXICO	NICARAGUA	PANAMA	PARAGUAY	PERÚ	REP. DOMINIC.	URUGUAY	VENEZUELA	
	<p>GESTIÓN DEL EMPLEO – Este subsistema de la GRH incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Es un sub-sistema complejo, dentro del cual deben ser analizadas algunas de las áreas más relevantes de la GRH.</p>																		
Igualdad y mérito en el acceso	<p>24. El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Éstos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.</p> <p>25. Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.</p> <p>26. Existe un número limitado y razonable de puestos cubiertos por personal designado con arreglo a criterios y mecanismos de tipo político.</p> <p>27. Existen y se aplican mecanismos para garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación, orientadas a la superación de las desventajas de sexo, etnia, cultura u origen, en los procedimientos de acceso y de progresión en el empleo público.</p>																		
Calidad del reclutamiento	<p>28. Los medios utilizados para la búsqueda, comunicación y atracción producen habitualmente un número adecuado de candidaturas solventes a los puestos que deben ser cubiertos.</p>																		
Calidad de la selección	<p>29. La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias (v. glosario) de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.</p> <p>30. Los instrumentos de selección utilizados son, en general, adecuados a los perfiles previamente definidos, y su diseño responde a criterios, técnicamente validados, de eficacia en la identificación de la idoneidad profesional.</p> <p>31. Los órganos de selección están diseñados con criterios de profesionalidad y experiencia técnica, y actúan con independencia en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>32. Las decisiones de incorporación se adoptan obedeciendo a criterios de mérito y capacidad profesional técnicamente comprobados.</p>																		
Calidad de la recepción	<p>33. Existen, y se aplican, procedimientos adecuados para recibir a los empleados, facilitarles su entrada en la organización, en su caso, y sus primeros pasos en el puesto y su entorno, y transmitirles principios y pautas de conducta que deben conocer en el momento de incorporarse.</p> <p>34. Existen, y se aplican, procedimientos adecuados (períodos de prueba o similares) para asegurarse del acierto en la incorporación y poder adoptar medidas correctoras, en su caso.</p>																		

(continúa en la próxima página)

PLANILLA DE VALORACIÓN DE PUNTOS CRÍTICOS (continuación)

	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	ECUADOR	EL SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS	MÉXICO	NICARAGUA	PANAMA	PARAGUAY	PERÚ	REP. DOMINIC.	URUGUAY	VENEZUELA
Movilidad	2	1	2	1	2	2	2	1	1	0	1	1	1	1	1	1	2	3
35. Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.																		
Ausentismo	2	2	3	3	1	2	1	1	1	1	2	0	1	1	1	2	2	2
36. Los índices de ausentismo son, en general, satisfactorios.																		
Disciplina	1	1	3	2	2	2	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1
37. Los procedimientos disciplinarios efectivamente aplicados permiten corregir con eficacia, agilidad y ejemplaridad las conductas inadecuadas de los empleados.																		
Desvinculación	2	1	5	3	2	2	1	1	1	1	3	1	0	1	1	0	3	1
38. No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.																		
39. Existe la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, objetivamente acreditados.	2	2	2	3	3	3	1	1	0	0	2	0	0	1	0	1	2	2
40. Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	4	2	5	3	4	3	1	1	2	1	2	2	1	1	1	1	4	4
41. No existen segmentos o sectores de puestos en los que se detecte una excesiva rotación (abandono frecuente del empleo).	3	2	4	3	2	4	1	1	2	0	3	2	0	1	1	1	4	3
GESTIÓN DEL RENDIMIENTO – Se considera la gestión del rendimiento como un proceso que incluye la planificación del rendimiento, que se traduce en la definición de pautas o estándares de rendimiento, el seguimiento activo del rendimiento a lo largo del ciclo de gestión, observando el desempeño de las personas y apoyándolo, la evaluación del rendimiento, contrastando las pautas y objetivos de rendimiento con los resultados y la retroalimentación o “feed back” al empleado, y la elaboración de planes de mejora del rendimiento, que enlazarían con el siguiente ciclo, en su etapa de planificación. Este proceso tiene como objetivo influir sobre el rendimiento de las personas en el trabajo, para alinearlo con las prioridades de la organización, y mantenerlo en el nivel más alto posible.																		
Planificación y seguimiento del rendimiento	2	1	2	4	2	2	1	1	0	0	2	0	0	1	1	1	3	2
42. La dirección define ordinariamente pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.																		
43. Los objetivos de rendimiento se fijan en el marco de planes de mejora resultantes de la evaluación del rendimiento del ciclo de gestión anterior.	1	0	3	3	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1	2	1

(continúa en la próxima página)

PLANILLA DE VALORACIÓN DE PUNTOS CRÍTICOS (continuación)

	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	ECUADOR	EL SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS	MÉXICO	NICARAGUA	PANAMA	PARAGUAY	PERÚ	REP. DOMINIC.	URUGUAY	VENEZUELA
	1	0	2	3	1	2	1	1	0	1	2	0	0	0	0	1	2	1
	1	0	3	3	1	2	1	1	1	1	2	1	0	0	1	1	2	1
Evaluación	2	1	2	4	2	1	1	1	0	0	2	0	1	1	1	0	2	2
	2	0	2	2	2	1	1	0	0	0	2	0	0	0	1	0	2	1
	3	1	2	4	3	2	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	3	1
Administración	2	1	2	4	2	2	1	0	1	0	2	0	1	0	1	1	3	2
Existencia estrategia salarial	2	1	3	3	2	2	0	1	1	0	2	1	0	1	0	0	2	1
Equidad interna y externa	2	1	2	2	2	2	1	0	2	0	2	1	0	1	1	1	3	1
	2	1	2	2	2	2	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	2	2
	2	0	2	2	2	1	0	0	1	0	1	1	0	0	0	1	2	1
	2	1	4	2	2	2	1	1	1	0	3	1	1	1	1	1	3	2

(continúa en la próxima página)

PLANILLA DE VALORACIÓN DE PUNTOS CRÍTICOS (continuación)

	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	ECUADOR	EL SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS	MÉXICO	NICARAGUA	PANAMÁ	PARAGUAY	PERÚ	REP. DOMINIC.	URUGUAY	VENEZUELA
	4	2	3	4	3	4	0	1	3	1	2	1	1	1	0	2	3	1
	2	1	3	4	3	2	0	0	1	0	2	1	0	0	0	2	2	2
	3	2	2	3	2	2	1	0	2	1	3	2	1	1	1	3	3	2
Eficiencia	2	0	3	5	2	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1	2	2
Administración	2	1	3	4	3	2	0	1	1	1	2	1	1	0	0	1	2	2
	3	1	3	3	3	3	0	1	1	1	2	1	0	1	0	0	2	2
	3	2	5	4	2	3	0	1	0	2	4	1	1	1	0	0	3	2
Otras compensaciones	2	1	3	2	3	1	1	0	2	0	3	1	1	1	1	2	2	2
	3	2	2	2	1	2	1	1	1	2	1	1	1	1	1	3	2	1
	1	0	3	2	3	1	1	0	1	0	3	1	1	0	1	1	2	3
<p>GESTIÓN DEL DESARROLLO – En el concepto de Gestión del Desarrollo se engloban: las políticas de promoción y carrera, que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan tanto en su aportación como en el reconocimiento organizativo de la misma, y las políticas de formación, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progresión profesional.</p> <p>El propósito de este subsistema es estimular el crecimiento profesional de las personas, de acuerdo con su potencial, fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizativas con los diferentes perfiles individuales.</p>																		

(continúa en la próxima página)

PLANILLA DE VALORACIÓN DE PUNTOS CRÍTICOS (continuación)

	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	ECUADOR	EL SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS	MÉXICO	NICARAGUA	PANAMÁ	PARAGUAY	PERÚ	REP. DOMINIC.	URUGUAY	VENEZUELA
Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de la carrera	2	0	3	2	2	3	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	2	2
65. Las personas ven, en general, satisfechas en la organización sus expectativas razonables de promoción.																		
66. Existen planes de carrera y sucesión que armonizan las expectativas individuales con las necesidades previsibles de la organización.	2	1	3	2	2	2	0	0	0	0	2	1	0	0	0	1	2	1
67. Los criterios y mecanismos de promoción vinculan ésta al rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.	3	0	3	3	2	3	0	1	0	0	2	0	0	0	0	1	2	1
68. No son constatables, en las prácticas de promoción, elementos de arbitrariedad o clientelismo político.	3	1	4	3	2	2	1	0	1	0	2	1	0	1	1	0	3	1
69. La organización gestiona flexiblemente el progreso de las personas, sin un exceso de barreras o limitaciones formales.	2	1	2	2	1	3	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	2	1
70. Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.	3	0	3	3	1	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2	2	1
Calidad de la formación y Gestión de la formación	3	1	4	3	4	3	1	0	2	1	3	1	3	1	1	3	2	1
71. Las personas reciben de la organización la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento y para apoyar su crecimiento profesional.																		
72. La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	3	0	4	3	3	3	0	0	1	1	2	0	3	0	0	2	2	1
73. La formación apoya de manera efectiva los procesos de innovación y cambio cultural.	2	0	4	3	3	3	0	0	1	1	2	0	2	0	0	2	2	1
74. La formación se basa en diagnósticos fiables de necesidades.	2	1	3	3	3	3	0	1	1	1	2	1	1	1	0	1	2	1
75. La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	2	1	4	3	3	2	0	0	1	1	2	1	1	0	0	1	2	1
76. La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción producida a los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	2	1	4	3	3	2	0	0	1	1	1	0	1	0	0	2	2	1
Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales – Este subsistema abarca las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando, por razones diversas, éstas adquieren una dimensión colectiva. Incluye la gestión del clima organizativo y las prácticas de comunicación, la gestión de las relaciones laborales y la gestión de las políticas sociales (con especial énfasis en la salud laboral)																		

(continúa en la próxima página)

PLANILLA DE VALORACIÓN DE PUNTOS CRÍTICOS (continuación)

	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	ECUADOR	EL SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS	MÉXICO	NICARAGUA	PANAMA	PARAGUAY	PERÚ	REP. DOMINIC.	URUGUAY	VENEZUELA
Gestión del clima	0	2	1	2	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0	1	1	2	
	1	0	2	1	2	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	2
Eficacia de la comunicación	1	0	3	1	2	1	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1	2
	2	0	3	2	2	1	1	0	1	0	2	1	1	0	1	1	2	2
	1	0	3	2	2	2	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	1	2
Equilibrio y calidad de las Relaciones laborales	4	1	3	3	2	3	1	0	2	1	3	2	2	1	1	2	2	2
	4	1	3	3	2	3	1	0	2	1	2	2	1	1	1	1	2	2
	4	2	3	3	2	3	1	1	3	0	3	2	2	1	1	3	2	2
	3	2	3	3	2	2	1	1	2	0	1	2	1	1	1	3	2	2
Gestión del conflicto laboral	3	2	3	3	2	3	1	0	2	0	3	2	2	1	1	3	3	3
	4	1	3	2	2	3	1	0	2	0	3	3	1	1	1	3	1	3
	3	2	3	3	3	2	2	0	2	1	3	2	0	2	2	2	2	3

(continúa en la próxima página)

PLANILLA DE VALORACIÓN DE PUNTOS CRÍTICOS (continuación)

	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	ECUADOR	EL SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS	MÉXICO	NICARAGUA	PANAMÁ	PARAGUAY	PERÚ	REP. DOMINIC.	URUGUAY	VENEZUELA
Gestión de las políticas sociales	3	2	3	3	2	2	2	1	2	1	3	1	1	1	2	3	3	3
89. Las atenciones y beneficios sociales a los empleados son adecuadas, no exceden de las que son propias del entorno en que opera la organización, y son apreciadas por sus destinatarios.																		
Organización de la función de recursos humanos – Este recorrido por los subsistemas que integran la GRH debe completarse con el análisis de los mecanismos de administración del sistema, y en concreto con el de la distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables.																		
90. Los directivos disponen, en general, del margen de autonomía necesario para desempeñar adecuadamente el papel de gestores de los recursos humanos adscritos a sus unidades.	2	1	2	3	2	3	1	1	1	0	2	2	2	0	1	2	2	2
91. Los directivos reciben la capacitación suficiente para el desempeño de las funciones indicadas en el punto anterior.	2	0	3	2	3	3	0	1	1	0	1	1	1	0	0	1	2	2
92. Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.	2	1	3	3	3	2	1	0	1	0	2	1	0	1	1	2	2	2
93. Los servicios centrales responsables del sistema de SC son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	2	1	2	2	4	4	1	0	2	0	3	2	0	1	1	3	2	2

PARTE III

**ANÁLISIS
COMPARATIVO**

Análisis comparativo por subsistemas

Mercedes Iacoviello

I. INTRODUCCIÓN

Este capítulo tiene como objetivo proveer una mirada comparativa de la evaluación de los servicios civiles de los dieciocho países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela) desarrollados en la Parte II de este informe¹.

El modelo de gestión de recursos humanos de referencia utilizado para los estudios (Longo, 2002 y 2004) refleja las tendencias actuales en gestión de recursos humanos, que resaltan la necesidad de garantizar la consistencia interna de los distintos aspectos de la función de recursos humanos, así como su alineamiento con los objetivos estratégicos de la organización. (Baron y Kreps, 1999; Milkovich y Boudreau, 1994). Como ya se desarrolló en la Parte I, el modelo propuesto por Francisco Longo en la metodología de análisis establecida para los diagnósticos institucionales, plantea la articulación de siete subsistemas de gestión: planificación de los recursos humanos, organización del trabajo, empleo, rendimiento, compensación, desarrollo, y relaciones humanas y sociales.

Más allá de las limitaciones esperables a nivel institucional en todos los países de la región, este trabajo se propone proveer un análisis detallado sobre los procesos centrales de la gestión de los

recursos humanos en los gobiernos a nivel nacional, para determinar tendencias generales pero también distinciones de grado en el acercamiento de cada caso nacional a un modelo integrado de gestión de recursos humanos. Como comentario general, podemos decir que la realidad de los servicios civiles de la región dista bastante del modelo de gestión de recursos humanos utilizado como referencia para la evaluación. Algunas disfuncionalidades detectadas atraviesan prácticamente todos los casos estudiados, mientras que algunas otras variables permiten distinguir grados diferentes de aproximación al estándar planteado en cada subsistema.

La *planificación de los recursos humanos* presenta dificultades en todos los países, principalmente en relación con la falta de articulación con la

¹ La información que se provee en este documento sobre cada caso nacional proviene de los dieciocho diagnósticos institucionales incluidos en los capítulos 2 a 19, elaborados por el equipo coordinado por Mercedes Iacoviello y conformado por Laura Zuvanic, Ana Laura Rodríguez Gustá y Mónica Iturburu, con la colaboración de Ivana de la Cruz Orozco y un equipo de asistentes de investigación. Para simplificar la presentación, no se incluirá la referencia específica a cada uno de los dieciocho documentos. Para la referencia específica al diagnóstico de cada país ver las referencias listadas en la sección Bibliografía (Iacoviello et al, 2004 y 2005).

estrategia organizacional, y las dificultades para consolidar sistemas de información fiables y que permitan su utilización para la gestión. Se registran esfuerzos de planificación a través de los procesos presupuestarios, en general vinculados con los esfuerzos de controlar los gastos de nómina. Este sesgo presupuestario de la planificación limita las posibilidades de una gestión integral de los recursos humanos, además de plantear cierta rigidez a la adaptación a cambios en el contexto. El grado de tecnificación de las plantillas es variable, y relacionado directamente con el nivel de educación formal que caracteriza al mercado laboral del respectivo país.

El *subsistema de organización del trabajo* está muy poco desarrollado, en general no hay un foco en la definición clara de puestos y roles en las organizaciones públicas. Cuando hay manuales de puestos, como en el caso de los países centroamericanos, se trata de documentos formales que no se utilizan efectivamente para la gestión, debido a la dificultad para mantenerlos actualizados y vigentes. Una situación similar se da en relación con la *gestión del rendimiento*, ya que en los casos en los que efectivamente se aplica la evaluación de individual, deviene en un proceso formal y sujeto a comportamientos adaptativos. Sólo en casos excepcionales se dan en la región sistemas de evaluación que involucren niveles más allá del individual.

La *gestión de las relaciones humanas y sociales* plantea una generalizada ausencia de políticas de gestión del clima y la comunicación, y prácticas de salud y beneficios sociales adecuados al contexto, no demasiado apreciados por los empleados. La distinción entre los casos nacionales para este subsistema pasa por el nivel de desarrollo del sistema de relaciones laborales, que varía entre casos de extrema desarticulación y alto conflicto, casos con mecanismos de negociación que permiten gerenciar el conflicto, y casos excepcionales de incidencia sindical en las políticas de RH.

El *subsistema de gestión del rendimiento* resulta el menos desarrollado en términos relativos en la mayoría de los casos de la región. Esta situación refleja la conflictividad intrínseca que plantea la

implementación de sistemas de evaluación del desempeño, y la falta de incentivos de autoridades políticas y funcionarios de línea para ponerlos en práctica. Más allá de la escasa presencia de sistemas generalizados de gestión del rendimiento, se puede considerar como indicador de incipiente desarrollo del sistema que al menos exista una instancia de evaluación de individual, y a partir de allí habrá diferenciación entre los países en términos de lo extendido de su implementación, y de su sostenimiento en el tiempo. Sólo en los servicios civiles más desarrollados se utiliza la evaluación individual como herramienta de gestión efectiva, y se la articula con el grupal e institucional.

Con respecto a la *gestión de la compensación*, encontramos una baja articulación con la estrategia organizativa, una situación generalizada de inequidad interna en el sistema salarial, y una combinación de equidad externa en los niveles operativos con falta de competitividad salarial para los niveles gerenciales. Los sistemas de incentivos tienen baja presencia, justamente asociada al bajo desarrollo de los mecanismos de evaluación, y cuando se los implementa suelen presentar limitaciones debido a las presiones para la contención del gasto. En general para la región no se dan estrategias de reconocimiento no monetario.

Es en los *subsistemas de gestión del empleo y gestión del desarrollo* donde se identifica una mayor gradación entre la situación de los distintos países. Más específicamente, la distinción se encuentra en los procesos de reclutamiento y selección y en los procesos de promoción. Los otros aspectos de la gestión del empleo, como la movilidad interna y la desvinculación, presentan rigideces en todos los países. Y dentro de la gestión del desarrollo, encontramos una presencia generalizada de actividades de formación, aunque no articuladas con las necesidades organizacionales. En cambio, los procesos de reclutamiento y selección presentan situaciones que varían entre casos de politización extrema, intentos de desarrollo de sistemas de mérito con dificultades de implementación, y algunos sistemas sólidos de mérito con elementos de flexibilidad. En paralelo con estos tres nive-

les, encontramos que en la gestión del desarrollo se dan situaciones de inexistencia de carrera administrativa, carreras vigentes con problemas de rigidez, y casos excepcionales de carreras con elementos de flexibilidad.

En las siguientes secciones se incluye un análisis comparativo de los resultados obtenidos en la evaluación de cada uno de estos subsistemas en los dieciocho casos nacionales estudiados.

II. PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

De acuerdo al modelo de referencia para los estudios, un aspecto central de la gestión de recursos humanos es su grado de articulación con los objetivos estratégicos del gobierno. En este sentido, el subsistema de Planificación resulta de fundamental importancia para garantizar la cohesión interna del sistema y su articulación con la estrategia organizacional. Sin embargo, este subsistema es particularmente débil en la mayoría de los países de la región, con excepción de los casos de **Brasil y Chile**.

Un insumo central para la efectiva planificación es contar con información básica para la toma de decisiones. Es generalizada la dificultad para establecer y mantener bases de datos y sistemas de información para la gestión en general, y para la gestión de su personal en especial. Aún los casos de sistemas más desarrollados, como el brasileño, acusan dificultades para su plena utilización para la toma de decisiones y para la articulación de información dispersa en diferentes sistemas. El caso de **Chile** es interesante, ya que ha logrado mantener información para la gestión aún sin un gran despliegue de procesos de informatización. En contraposición, los países centroamericanos han realizado enormes esfuerzos de informatización y bases de datos integradas a través de proyectos de consultoría con financiamiento internacional, pero en contadas excepciones se han logrado poner en efectivo funcionamiento para la gestión los sistemas desarrollados.

Las rigideces mencionadas suelen eludirse en muchos países de la región a través del mecanismo de las contrataciones temporarias, que resultan en un mecanismo de flexibilización “espuria” o disfuncional de la planificación de los recursos humanos. Si bien su uso está difundido en muchos países, en algunos casos resulta notable el nivel de instalación de verdaderas burocracias paralelas bajo estos sistemas de contratación. Por ejemplo, en **El Salvador** esta figura se creó para trabajadores que desempeñaran funciones muy específicas y por un período corto, pero en la práctica abarca el 40% del total de empleados públicos. En **Perú** el porcentaje es similar, y la figura de la contratación además no tiene un marco legal claro, lo cual complica la gestión del personal en las instituciones públicas. En **Guatemala** existe la figura de empleados por contrato (categoría 022), que son contratados para proyectos con un plazo de existencia definido, por ejemplo, proyectos de infraestructura o proyectos con financiamiento externo y existe la categoría 029 que fue creada para permitir la contratación de personal profesional y técnico, para productos definidos y temporales sin las limitaciones impuestas por los reglamentos del Servicio Civil. Si bien no hay estimaciones fiables de la cantidad de empleados bajo estas modalidades, se supone que hay una fuerte incidencia sobre el total de empleados. En **República Dominicana**, una cuarta parte de los funcionarios en la Administración General tenían en 2003 contrataciones “nominales o por contrato, y en algunas Secretarías, como Salud Pública, la proporción de *nominales* llegó a ser mayor que los *fijos*. En Honduras el alcance de esta figura es menor, pero alcanza a más del 15% del personal. En **Uruguay** también alcanzan un porcentaje de 15% del total de empleados civiles y militares son contratados, pero hay mayores concentraciones en algunas áreas², llegando en algunos casos a representar más de la mitad de los empleados en algunas

² La proporción llega al 85% en el Ministerio de Transporte, y al 50% en el Ministerio de Turismo.

Tabla 1. Síntesis de valoraciones promedio del subsistema Planificación para cada país

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4-5
El Salvador Honduras Panamá Paraguay	Ecuador Perú R.Dominicana Guatemala Nicaragua Bolivia México	Costa Rica Venezuela Colombia Argentina Uruguay	Brasil Chile	
Fuertes limitaciones de información sobre RH. Políticas de reducción que no logran efectivizarse.	Intentos de planificación de RH a partir de la gestión del presupuesto. Prima la restricción presupuestaria. Información mínima para la gestión de RH.	Proceso de planificación relativamente coordinado a partir de la gestión presupuestaria, con algunas fallas en la información y falta de orientación estratégica.	Proceso de planificación de RH en funcionamiento, con aspectos a desarrollar. Introducción (al menos parcial) de criterios estratégicos.	Disponibilidad de información. Previsiones de personal derivadas de la estrategia. Planificación flexible. Alta tecnificación, y costos razonables de nómina.

organizaciones. Algo similar ocurre en **Argentina**, donde ha llegado a haber organismos funcionando casi exclusivamente bajo el sistema de contratación temporaria³.

En los casos de México y Chile los sistemas de contratación temporaria presentan perfiles particulares. En **México** el grupo de contratados tiene un perfil altamente tecnocrático. El nivel medio de funcionarios está conformado por los profesionales semi-independientes que ocupan los cargos técnicos, legales y administrativos. Este personal está sujeto a la *Ley Federal del Trabajo* y su relación con el Estado es administrativa. Sus puestos revisten importantes grados de responsabilidad, por los que reciben beneficios materiales y salarios altos, además de compensaciones de diversa índole relacionadas con la naturaleza política de estas designaciones. En **Chile** existe la figura a “contrata”. Estos funcionarios poseen con excepción de la estabilidad derechos semejantes a los de planta tales como el aguinaldo y las asignaciones especiales por resultados. Aunque se trata de una categoría de empleados que por definición sólo duran un año en el cargo pueden ser prorrogados y suelen tener estabilidad semejante a la de los empleos de planta de carrera. El personal “a contrata” ha ido aumentando progresivamente. Incluyendo el sector Salud, abarcaba el 22% (1995), el 31%

(1998) y el 40,2% en el 2001 (Iacoviello, Zuvanic, 2004).

La mayoría de los países de la región carecen de una planificación estratégica formal de sus recursos humanos. Sin embargo, podemos considerar que la existencia de un sistema presupuestario integrado implica un mínimo nivel de planificación de personal, ya que a través del presupuesto se puede ver la distribución de grupos de trabajo entre las distintas áreas y programas. Según el grado de integración del sistema presupuestario, su relación con las metas organizacionales, y la existencia o no de mecanismos de rendición de cuentas, podemos ubicar a los distintos países en distintos niveles de acercamiento al modelo planteado.

En el grupo de países con valoración promedio entre 0 y 1 para este subsistema, encontramos

³ En el caso de Argentina a fines del 2004 el número de contratados era de 19.276 mientras que el total de funcionarios de planta permanente por SINAPA ascendía a 24.268³. El Ministerio de Desarrollo Social cuenta con una planta permanente de 302 cargos a nivel central y el número de contratados para esa misma dependencia asciende a 1054. El Ministerio de Economía y Producción tiene una planta de 2.104 agentes SINAPA y 1.123 contratados; el de Educación una planta de 885 permanentes y 778 contratados.

casos en los cuales, a pesar de los esfuerzos de informatización hay **fuertes deficiencias en la información básica sobre los recursos humanos. Tal es el caso de El Salvador, Panamá, Honduras, Paraguay, Ecuador, Perú, Guatemala y Nicaragua.** Cuando hay sistemas de información sobre los recursos humanos están desarticulados, y la información difiere según el área que la produce. El caso de **Panamá** es ilustrativo en este sentido, donde la información sobre cantidad de personas ocupadas y salarios que mantiene la Dirección de Carrera Administrativa difiere de la provista por la Contraloría y por la Dirección Nacional de Presupuesto. En **Guatemala** se da una situación similar, con información divergente entre la provista por el Ministerio de Economía y Finanzas y la producida por las instituciones. En **El Salvador** se han detectado situaciones irregulares como percepción de doble salario y hasta pago a fallecidos debido a las deficiencias de los sistemas de información, si bien cabe señalar que se están haciendo esfuerzos para reordenar la gestión. **Nicaragua** también registra fuertes déficits de información, que pueden dificultar la efectiva implantación de los planes de recursos humanos planteados en la reciente Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (2003).

Por otro lado, en estos países la planificación de los recursos humanos está fuertemente condicionada por la política de restricción presupuestaria y de contención del gasto en salarios. Estos objetivos se logran con mucha dificultad, dadas las fuertes presiones sindicales. Un ejemplo extremo en este sentido es el caso de **Honduras**, donde el poder de los sindicatos del personal bajo estatutos especiales ha resistido los esfuerzos de contención salarial. Los déficits de información mencionados anteriormente dificultan los intentos de ordenamiento de la gestión presupuestaria de los salarios, que es el primer paso para sistematizar la planificación de los recursos humanos. Tal es el caso en **Paraguay**, donde el último intento de reorganizar el sistema, en el año 2000, partió de un censo de funcionarios debido a la inexistencia de información básica

sobre las plantillas públicas. Lo mismo sucede en **Ecuador**, donde el relevamiento del personal y las remuneraciones para la implementación de la nueva ley se realizó a partir de las planillas del presupuesto 2005, por falta de información sobre plantas. En **Perú**, la evolución de las plantas de personal responde de manera reactiva a pedidos de altas autoridades, nuevos mandatos legales, o restricciones presupuestarias. También en este caso debió recurrirse al mecanismo del censo general de funcionarios para partir de datos ciertos sobre las plantillas, en el año 2003. En **República Dominicana** no hay prácticas sistemáticas de planificación de recursos humanos (salvo excepciones, como las secretarías de Educación y Trabajo), a pesar de estar vigente desde 1965 un sistema de planificación económica, social y administrativa. La mayor debilidad es la falta de sistemas de información completos y legajos actualizados aunque hay cambios en ciernes a través de un proyecto de informatización en etapa de diseño.

Los casos de **Bolivia, México, Costa Rica y Venezuela plantean una situación intermedia**, en la cual se dan algunos avances a partir del ordenamiento de la gestión presupuestaria. En estos casos opera como mayor restricción la restricción presupuestaria, y los módulos de recursos humanos de los sistemas informatizados son en general los más rezagados para su desarrollo e integración al sistema presupuestario. En **Bolivia** la Ley de Administración Financiera está vigente desde hace unos años, y en proceso de implementación, si bien los subsistemas de organización y personal son los menos desarrollados. Cada organismo establece un Plan Operativo Anual (POA) a partir del cual se define el personal, pero es un proceso eminentemente formal. En la práctica solo operan los techos presupuestarios como criterios para la planificación del personal. El sistema de información sobre personal (SIAP) está en desarrollo, y todavía no se cuenta con bases de datos fiables. En **México** impera una planificación de carácter básicamente presupuestario. La Ley de Servicio Profesional de Carrera (2004) busca instaurar

una verdadera planificación funcional a través de la creación de un Registro Único de Servidores Públicos (RUSP) que permita hacer valoraciones cualitativas y cuantitativas del personal necesario. En **Venezuela** se están dando intentos de planificar desde una visión estratégica, pero el subsistema presenta fuertes deficiencias en los sistemas de información de personal, con varios proyectos paralelos de informatización. También en el caso venezolano se decidió partir de un censo de funcionarios para alimentar la nueva base de datos, debido a la baja confiabilidad de la información existente. La planificación de recursos humanos se instrumenta a partir de los cambios organizacionales macro, de manera reactiva frente a restricciones presupuestarias y limitaciones a la creación de cargos. Ante mejoras de la economía se flexibilizan las restricciones y vuelven a crearse unidades. La nueva Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP, 2002) establece la obligatoriedad de los planes de personal, pero todavía no han sido implementados. Por último, en **Costa Rica** la planificación de RH se presenta como el subsistema más débil para este país, dada la incipiente orientación hacia prácticas de planificación. Sin embargo, cabe destacar que este aspecto es ámbito de trabajo actual y que se están realizando acciones a efectos de su mejora, tales como la articulación de los procesos asociados al Sistema Nacional de Evaluación (SINE), el Plan Nacional de Desarrollo y Presupuesto, y el Sistema de Rendición de Cuentas (SIMERC). Se cuenta con un buen sistema de información presupuestaria, si bien todavía opera más como registro que como herramienta de gestión.

En los casos de **Colombia, Argentina y Uruguay encontramos procesos de planificación de recursos humanos a través de procesos presupuestarios más desarrollados, y podemos identificar intentos de introducir una perspectiva estratégica.** En **Colombia** se da una evolución inercial de las plantas de personal y falta de orientación de largo plazo, pero el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) lanzado en

2002 implica un cambio positivo, ya que eliminó superposiciones de áreas y realizó ajustes en términos de cantidad de empleados, además de promover la carrera administrativa. Los serios problemas de información detectados están en vías de solución a través de la mejora del sistema informático. La nueva Ley de Empleo Público, Carrera Administrativa y Gerencia Pública (2004) incluye planes de personal, y la figura de empleo temporal para ordenar la situación de las contrataciones. En **Argentina** la planificación se realiza a través de la gestión presupuestaria, que está bastante desarrollada y genera información para la gestión, pero las decisiones sobre dotación quedan ligadas a las necesidades fiscales. Algunas decisiones siguen quedando a discreción de las autoridades políticas a través de la gestión del presupuesto, la asignación de unidades retributivas y las contrataciones temporarias. Los intentos de relacionar previsiones de personal y estrategia organizacional no han tenido resultados significativos. Los cambios de orientación de la planificación de recursos humanos se dan centralmente a través de creación de nuevas estructuras. **Uruguay** se plantea como un caso interesante por su presupuesto quinquenal basado en Planes estratégicos y Planes de Gestión, y el esfuerzo de trabajar con base en indicadores de gestión contruidos a partir de metas institucionales. Este proceso tuvo mayor impulso entre 1995 y 2000, pero sigue vigente, si bien la planificación implica presupuestación de cargos y no de puestos, en gran proporción inamovibles, y con vacantes congeladas. El Sistema de información (SIIF) ha sido implementado para complementar la gestión por resultados, y el Sistema de remuneraciones chequea datos contra el SIIF.

Por último, encontramos un **desarrollo de la función de planificación a partir de la estrategia macro en los casos de Chile y Brasil.** Esta orientación estratégica parece explicar la consistencia interna de la gestión de RH y la sustentabilidad de las políticas de RH en ambos países. En **Brasil** se trabaja desde 1988 en varias líneas que se orientan a la articulación del proceso de planificación: la planificación estratégica

macro, los planes plurianuales, las leyes directrices presupuestarias, y el proceso de presupuestación anual. Estas herramientas se utilizaron durante la presidencia de Cardoso para programar contracción del gasto y los nuevos concursos. La Fusión del Ministerio para la Reforma del Estado (MARE) con el Ministerio de Planificación en 1999 fue una medida que buscó integrar la política presupuestaria con la gestión, reforzándose este proceso a partir de 2002, con resultados parciales. En el gobierno de Lula, se ha realizado la elaboración paralela de Plan de Gestión Pública y de los planes plurianuales 2004–2007, con una estrategia definida de perfil de los recursos humanos, aunque hay problemas de implementación por negociaciones políticas y restricción presupuestaria. El caso de **Chile** se caracteriza por una alta disciplina fiscal, y una gestión de los recursos humanos altamente centralizada. Se ha desarrollado un sistema de control de gestión orientado a resultados institucionales y grupales (Programa de Mejoramiento de la Gestión, PMG), asociados a remuneración variable. El Estatuto Administrativo (1989) introduce cierta rigidez en la planificación de los recursos humanos, compensada por la flexibilidad de contrataciones temporarias, que se caracterizan por contar con marcos legales adecuados y transparentes.

III. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

Otro aspecto relevante para alinear la gestión de recursos humanos a la estrategia de la organización, junto con la función de planificación que acabamos de analizar, es el diseño de las estructuras y la definición de los puestos de trabajo. En este sentido encontramos serias deficiencias en la mayoría de los países de la región.

Muy pocos países cuentan con un manual de puestos ordenado, basado en competencias y en pleno funcionamiento, y difícilmente se encuentra una organización que recurra a expertos para el diseño de puestos y perfiles. Pero sí encontramos países en los que se incorporan criterios técnicos para definirlos, más allá que se implemente

con expertos, o con las propias áreas de personal. Analizando en detalle los procesos de organización del trabajo en los distintos países, encontramos casos en los que, pese a no contarse con manuales de puestos estandarizados, se da cierto grado de institucionalización de la descripción de tareas y perfiles, aunque se realice ad-hoc al momento de la cobertura de los cargos.

Una situación particular se presenta en la mayoría de los países de América Central, para los cuales el subsistema de organización del trabajo resulta el mejor valorado para el respectivo país, incluyendo los casos de **República Dominicana, México, El Salvador, Honduras, Panamá** y **Nicaragua**, mientras que para **Guatemala** coincide con el promedio de valoración de todo el sistema de gestión de recursos humanos. En Sudamérica, en cambio, solamente en **Ecuador** resulta el subsistema mejor valorado, y es en el contexto de un servicio civil casi inexistente en todo otro aspecto. Como veremos, esto responde a la generalizada utilización de consultorías internacionales que han desarrollado manuales de puestos para los países centroamericanos, que sin embargo encuentran serias dificultades para mantenerlos actualizados y utilizarlos efectivamente para la gestión.

En el grupo de países con menor desarrollo de este subsistema encontramos casos en los que no se ha logrado desarrollar una clasificación de puestos, como se da en Paraguay, Perú y Bolivia, o manuales de puestos formales que no han podido implementarse plenamente, como se da en Guatemala, Honduras, Panamá, Ecuador, Nicaragua y El Salvador.

En **Paraguay** no hay una clasificación formal de puestos, salvo un manual de 19 puestos tipo, de reciente elaboración con apoyo del Banco Mundial, y tampoco hay elaboración de descripciones ad-hoc para incorporaciones. En **Perú** la función está escasamente desarrollada. El diseño de puestos es algo virtualmente inexistente, más allá de algunos Manuales de Organización y Funciones (MOF) que se han elaborado en algunas organizaciones para cumplir con la

Tabla 2. Síntesis de valoraciones promedio del subsistema Organización del Trabajo para cada país

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4-5
Paraguay Perú	Bolivia Guatemala Honduras Panamá Ecuador Nicaragua El Salvador	R.Dominicana Colombia Uruguay Costa Rica Venezuela Argentina Chile México	Brasil	
Virtual inexistencia de la función de organización del trabajo, que se limita en todo caso a manuales y reglamentos formales sin intentos de implementación. No se definen los puestos de trabajo.	Intentos de implementación de manuales de puestos. O, aún sin manuales, alguna instancia de definición de responsabilidades y perfiles, al menos en algunas áreas.	Existencia de normativa sobre puestos y perfiles, y utilización al menos parcial de definiciones de puestos.	Definición de puestos ampliamente utilizada, con algunas deficiencias en la actualización	Diseño de puestos sobre criterios de gestión, puestos "enriquecidos". Perfiles expresados en términos de competencias y basados en estudios técnicos.

obligación legal, pero no se utilizan. En **Bolivia** no se han logrado concretar los intentos de desarrollo de un manual de puestos previsto en las normas. Se han desarrollado metodologías de valoración de puestos, pero no se implementaron. En los concursos (que se realizan sólo en algunas organizaciones piloto del PRI) se definen los puestos y los perfiles para ocuparlos.

Por su parte, **Guatemala** cuenta con un sistema antiguo de clasificación de puestos, con base en clases genéricas, que no se actualiza desde 1989. Escasa relación entre descripción de puesto y tareas desempeñadas. En **Honduras**, los manuales de puestos están desactualizados, y sólo contienen requisitos de titulación o especialización técnica. Además, no se cuenta con la capacidad operativa para controlar la correlación entre la definición del puesto y el trabajo efectivamente realizado. En **Panamá** se realizó un proyecto amplio de diseño de estructuras organizativas y elaboración de manuales institucionales entre 1997 y 1999 con la colaboración de una consultoría internacional, pero sólo en contados casos se han realizado revisiones para actualizarlos. **Ecuador** presenta un sistema de clasificación reciente (2001) pero que es poco utilizado para la gestión concreta. Lo mismo sucede en

Nicaragua y **El Salvador**, en ambos casos con manuales desarrollados por HayGroup.

Entre los países con una valoración media para este subsistema, encontramos los casos de República Dominicana, Colombia, Uruguay, Costa Rica y Venezuela, en los cuales la gestión de los puestos de trabajo está instalada como función de recursos humanos, con procesos de mejora en curso para optimizar su funcionamiento. En el caso de **República Dominicana**, se cuenta con un manual de puestos desarrollado por la misma Oficina Nacional de Administración Pública (ONAP), que está en proceso de actualización. En general todavía hay una baja introducción del concepto de competencias en la gestión de los puestos, con excepción de la *Carrera Administrativa* para cuya incorporación se requieren perfiles de tareas que se traducen en las pruebas a rendir. Se manejan proyectos de carreras con perfiles específicos, no asociados a organizaciones específicas (directivos, economistas, gestores sociales, planificadores). En **Colombia** existe un sistema de nomenclatura y clasificación de cargos, de carácter obligatorio para la rama ejecutiva, si bien es bastante disperso y complejo, lo cual se presta a confusión

e inequidades. Los requisitos y la definición de perfiles de cargos tienden a particularizar cada puesto de trabajo, lo cual afecta la movilidad. La nueva Ley de Empleo Público y Carrera Administrativa (2004) prevé los “cuadros funcionales”, que implican agrupaciones de empleos de similar naturaleza. En **Uruguay** los cargos están agrupados en 17 clases con progresión de grados por antigüedad, y casos aislados de clasificación por tareas y requisitos de puestos. La jerarquización de puestos responde a un patrón razonable. La definición de responsabilidades y perfiles es generalizada a partir de la implementación de la carrera. Una norma reciente exige también la definición de tareas y perfiles para las contrataciones temporarias. En **Costa Rica** existen procesos estandarizados de elaboración de perfiles, descripción y clasificación tradicional de puestos, sin adaptación a cambios por variaciones. Se está trabajando en un Sistema para la Certificación y Acreditación de Competencias Laborales, que favorecería la movilidad horizontal y la empleabilidad. En **Venezuela** existe un sistema definido de puestos que se maneja con un clasificador único para toda la Administración Pública Nacional, pero que no refleja la realidad de los cambios de la organización, y se encuentra en un incipiente proceso de actualización. Los perfiles se basan centralmente en criterios de titulación y experiencia, aún después del proceso de redefinición de reglamentos de selección que intentan introducir criterios más amplios para estos procesos.

En los casos de Argentina, Chile, México y Brasil encontramos que la gestión de puestos, ya sea formal a través de los sistemas de clasificación de puestos, o informal a través de la definición de puestos y perfiles ad hoc para su cobertura, **se complementa con la introducción de la gestión por competencias.**

En **Argentina**, el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA, 1991) no incluye un sistema de definición de puestos, aunque tipifica cierto número de puestos como categorías de trabajo genéricas. Se elaboró un nomenclador para áreas administrativas pero aún no está implementado. Algunos organismos técnicos tienen

descriptivos de puestos sistematizados. Los procesos de creación de estructuras y de selección de personal implican definición de puestos y perfiles, aunque basados en criterios no homogéneos. El concepto de competencias comienza a instalarse en la descripción de perfiles y en las estrategias de desarrollo y capacitación. En **Chile**, se da una decisión explícita de trabajar con base en un sistema de organización del trabajo flexible alineado a productos y resultados, y no sobre manuales de puestos. Los escalafones indican requisitos centrales, y previo a los concursos se definen el contenido y los requisitos del puesto. Se incluye la noción de competencias, aunque no se las relaciona estrictamente con puestos concretos. La Ley de Nuevo Trato (2003) requiere la definición de perfiles con base en competencias para designación de Altos Directivos Públicos. En **México** se trabaja con base en “profesiograma” para los empleados sindicalizados. Los perfiles se ajustan sólo al revisarse las estructuras organizacionales. La valoración de puestos se realiza a través de sistema Hay para los mandos medios (personal de carrera), y la estructura de puestos ha sido elaborada recientemente. Se está trabajando en la perfilación de puestos según el modelo de gestión por competencias, comenzando por el personal de carrera. En **Brasil** se han creado recientemente carreras basadas en un perfil polivalente (2000–2002), con base en competencias genéricas y específicas. Los nuevos perfiles polivalentes son notorios en las llamadas “áreas exclusivas del estado”, aunque en general subsisten demasiadas carreras sectoriales. El Plan de Clasificación de Cargos (PCC) incluye una exhaustiva descripción de las tareas, aunque muchas de ellas están obsoletas, especialmente nivel operativo. La figura de las Funciones Comisionadas Técnicas (FCT) se utiliza para reconocer cargos con responsabilidad, pero todavía tienen un bajo nivel de implementación.

IV. GESTIÓN DEL EMPLEO

Al evaluar la gestión del empleo notamos que la diferenciación más fuerte en el desempeño de

los países se da por las actividades de **reclutamiento y selección**, dado que la movilidad es bastante baja para todos los casos, y la desvinculación de funcionarios de carrera casi no existe más allá de las jubilaciones o renunciaciones extraordinarias de funcionarios, y programas de retiro voluntario. La incorporación por mérito resulta el aspecto más elaborado desde el punto de vista normativo en la mayoría de los países, y en muchos casos es un principio de rango constitucional. En casi todos los países ha habido intentos —con variado nivel de éxito— de implementar concursos por mérito⁴.

Se reporta para prácticamente todos los casos limitaciones a la **movilidad**. La diversidad de regímenes es una traba, pero también la imposibilidad de ejercer el rol directivo desde una posición estratégica. Es difícil justificar la “necesidad de servicio” que lleva a mover a un funcionario de un área a otra. Los movimientos entre áreas terminan estando sujetos a negociaciones entre el funcionario y el área receptora. Asimismo, es generalizada la situación de rigidez en los mecanismos de **desvinculación**, incluso en coexistencia con sistemas clientelísticos que registran despidos por causas políticas. En los servicios civiles con mayor grado de clientelismo, se han dado masivas desvinculaciones con cada cambio de gobierno. En estos casos podríamos suponer que no opera la condición de rigidez que existe en los países con normas activas respecto de la estabilidad de los funcionarios. Pero fuera de estas situaciones de “purga” (que de todos modos implican tortuosas cuestiones legales durante años), se reporta en simultáneo la rigidez para desvincular funcionarios con base en problemas disciplinarios o incluso en casos de corrupción.

Casi todos los sistemas de servicio civil de la región contemplan la existencia de una **planta de personal político o de confianza** del gobierno nacional (incluyendo, por ejemplo, el gabinete ministerial, asesores de gabinete, presidentes o directores de empresas públicas y organismos descentralizados, directores generales de línea), es decir, personal de libre nombramiento y remoción, que no adquiere estabilidad y debe

renunciar a su cargo cuando se produce la desvinculación del ministro o superior inmediato. La Tasa de Designaciones Políticas que se presenta entre los indicadores cuantitativos en los diagnósticos, refleja la proporción de cargos sujetos a designación política sobre el total de cargos de la administración pública a nivel nacional (ver Anexo B). Si bien el promedio general para la región se encuentra en el orden del 3%, esta cifra se ve distorsionada por los altos porcentajes de **Guatemala, Brasil y Bolivia**, de manera que si excluimos a estos tres países el promedio se encuentra en menos del 1%. El punto es que la información relevada refleja la proporción de cargos que las normas reservan como de libre designación, y en los países de la región esto puede diferir fuertemente de la cantidad de cargos efectivamente designados discrecionalmente. Es justamente la divergencia entre las normas y las prácticas instaladas la mayor debilidad de los sistemas de servicio civil en estos países.

Los tres países que presentan los valores más altos para este indicador ilustran claramente la relatividad del mismo. Los casos de **Bolivia y Guatemala** sí podrían reflejar niveles altos de politización, pero no necesariamente más marcado que otros países que aparecen con tasas de politización muy bajas. El caso de **Brasil** resulta, a partir de los diagnósticos realizados, el sistema más meritocrático de la región. Sin embargo, reserva un porcentaje elevado de cargos para libre designación, que en su mayoría corresponde a los puestos de Dirección y Asesoramiento Superior (DAS). Si bien estos puestos son de libre designación, prima para los mismos el criterio de

⁴ Las funciones de reclutamiento y selección, dentro de la gestión del empleo, están bastante desarrolladas en comparación con el resto de los subsistemas dentro de cada país en la región sudamericana. Para los casos de Bolivia, Argentina, Brasil y Colombia resulta el subsistema mejor valorado, y en los casos de Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, la valoración obtenida para este subsistema es superior a la valoración promedio del país en el diagnóstico institucional respectivo. (Iacoviello y Zuvanic, 2005)

Tabla 3. Síntesis de valoraciones promedio del subsistema Gestión del Empleo para cada país

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4-5
Panamá El Salvador Honduras	Nicaragua Guatemala Paraguay Perú Ecuador R.Dominicana Bolivia	Venezuela México Argentina Uruguay Colombia	Chile Costa Rica	Brasil
Predomina la discrecionalidad de las autoridades para nombrar, reubicar o desvincular a los empleados.	Intentos de limitación de la discrecionalidad en el ingreso, progreso y desvinculación, que no llegan a concretarse plenamente.	Conviven e sistemas de mérito con prácticas clientelísticas para el reclutamiento, selección y desvinculación.	Predominio de criterios técnicos para el reclutamiento, selección, movilidad y desvinculación del personal.	Reclutamiento abierto y con base en idoneidad, garantías contra arbitrariedad. Selección basada en competencias, instrumentos validados. Mecanismos de recepción, movilidad, control de ausentismo, disciplinarios. Desvinculación por incumplimiento, no arbitraria.

competencia técnica (acompañado obviamente por la confianza política), y del total de cargos DAS, el 63% es ocupado por funcionarios de línea. El perfil de los directivos de los niveles más altos de los cargos DAS presentan un porcentaje de ocupantes con estudios de nivel superior de 98%, en comparación con el promedio para el total de los empleados, que asciende al 54%.

Si analizamos los resultados obtenidos en la evaluación del subsistema de Gestión del Empleo en los diagnósticos institucionales, encontramos que los casos de **Costa Rica, Chile y Brasil** reflejan una instalación generalizada de los principios de mérito en las decisiones de selección y desvinculación. Les sigue un grupo de países, incluyendo **Argentina, Venezuela, México, Colombia y Uruguay**, en los cuales coexisten criterios de mérito con tradiciones clientelísticas. Por último, un amplio grupo que comprende **Ecuador, Perú, Bolivia, y todos los países centroamericanos con excepción de Costa Rica** que reflejan una fuerte politización de las decisiones de ingreso y desvinculación.

En los casos de **Panamá, Honduras, Nicaragua, Guatemala, Perú y Ecuador** se reportan procesos de alta politización tanto en

la incorporación como en la desvinculación de personal, con amplio recambio de funcionarios con cada cambio de administración. En todos los casos las leyes contemplan el ingreso basado en el mérito, en algunos casos vigentes desde hace décadas⁵. Es interesante resaltar en los casos de **Ecuador y Perú** que las leyes recientemente dictadas reiteran los principios ya establecidos en las normas previas, que no habían logrado implementarse.

En **Paraguay** y en el segmento del servicio civil en **República Dominicana** la ambigüedad normativa sugiere una alta politización de las decisiones de incorporación, ya que sólo se exigen requisitos mínimos para el ingreso. En **República Dominicana** para el segmento de

⁵ El Salvador, Honduras y Guatemala tienen leyes vigentes dictadas en los años '60, que por la turbulenta situación política de las décadas siguientes no lograron ser reglamentadas, o, aún reglamentadas, no pudieron implementarse. También en Ecuador y Perú rigen normas que contemplan el ingreso por mérito desde los '80. El resto de los países presenta normativa más reciente, dictada dentro de la década del '90.

Carrera Administrativa las normas contemplan el ingreso por mérito, pero en los hechos no se han respetado con los cambios de gobierno las incorporaciones realizadas por concurso, utilizando la invocación al artículo 55 de la Constitución que otorga amplios poderes al Presidente en relación con la incorporación y remoción de funcionarios.

En **El Salvador** la ley prioriza a los empleados en el nivel inferior a la vacante, luego establece la instancia de concurso cerrado, y si no se cubre la vacante, se prevé el concurso abierto. Estos últimos nunca se concretan, y los concursos internos están politizados. Se reporta una curiosa “institucionalización” de un procedimiento especial para los casos de candidatos sugeridos por políticos. Por su parte, en **Bolivia** siguen predominando los criterios políticos, aunque algunas organizaciones incluidas en el Proyecto de Reforma Institucional (PRI) han incorporado personal por concurso público a través de convocatorias públicas abiertas. Los intentos de implementar el Estatuto del Funcionario Público (EFP 1999) reemplazaron la politización absoluta de las incorporaciones y desvinculaciones por una situación de tensión entre la tradición clientelística y las nuevas reglas que se intentan imponer desde las áreas rectoras.

La fuerte politización que se describe para las decisiones sobre el personal en este grupo de países no hace más que realimentar el proceso, ya que nuevas administraciones tienen motivos para desconfiar de la competencia y lealtad de los empleados nombrados por los gobiernos previos, y por lo tanto, a nombrar nuevos funcionarios. En algunos países, se puede predecir la afiliación partidaria de los empleados de acuerdo al año en que fueron incorporados.

Dentro del grupo de desarrollo intermedio de este subsistema, se dan diferentes perfiles. En los casos de **México**, **Venezuela** y **Colombia** se dan situaciones hasta ahora bastante politizadas, pero con un movimiento fuerte hacia el mérito en los nuevos marcos legales. A diferencia de los tres casos mencionados, en **Uruguay** y **Argentina** hubo ambiciosos intentos de desa-

rollo de la carrera administrativa y de reforma del servicio civil que han quedado estancados por la prohibición de incorporación de nuevos empleados a la planta, y por la utilización de mecanismos paralelos de contratación.

El caso de **México** es bien particular, por la fragmentación que plantea el sistema. El personal de base o sindicalizado, a excepción de médicos y docentes, rara vez ingresó por mecanismos formales y públicos. Por el contrario, su reclutamiento ha estado pautado por compromisos políticos y presiones sindicales, y si bien se prevé el avance en la carrera, los concursos de ascenso no se concretan. Por su lado, la nueva Ley de Servicio Profesional de Carrera (LSPC, 2004) prevé la cobertura de todos los puestos de mandos medios por mecanismos públicos y criterios de mérito, utilizando como mecanismo de postulación exclusivo una página Web oficial (*www.trabajaen.gob.mx*) para garantizar la transparencia del sistema. Asimismo, para este segmento se prevén múltiples alternativas de movilidad, incluyendo trayectorias verticales o de especialidad, trayectorias horizontales en función del desempeño y de la certificación de competencias, movilidad por reestructura y movilidad temporal. Este novedoso diseño recién está comenzando a ser implementado.

En general hay en México una alta estabilidad en el puesto. La estabilidad está limitada formalmente por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, aunque difícilmente se apliquen las medidas de desvinculación previstas como sanción. Para el segmento sindicalizado la estabilidad está protegida por ley. En los mandos medios no había hasta la nueva ley estabilidad en el cargo, aunque de todos modos la estabilidad era alta debido a la afinidad política, ya que prácticamente todos los burócratas de alto nivel estaban vinculados al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Cabe aclarar que, aún en la situación anterior, la alta burocracia ha tenido una tradición “profesionalizante”, si bien totalmente alejada de un esquema de reclutamiento y avance por mérito. De hecho fue todo un debate en México hasta dónde representaría una

real ventaja garantizar la estabilidad de los niveles directivos. Desde una perspectiva de reforma gerencial se argumentaba que los niveles superiores de la burocracia se desempeñaban bien, y de conformidad con muchos de los preceptos gerenciales. Desde una perspectiva más basada en la meritocracia, se argumentaba que cualquier victoria de la oposición destruiría el gerencialismo informal existente, politizaría la burocracia y dejaría fuera de sus cargos a los gerentes públicos. Esta última perspectiva primó en última instancia, y se tradujo en la Ley de Servicio Profesional de Carrera (2003) recientemente dictada.

En **Venezuela** los niveles operativos se rigen por la Ley del Trabajo, mientras que los empleados de carrera y de libre designación y remoción son regidos por la Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP, 2002). La ley anterior (Ley de Carrera Administrativa, LCA, 1975) establecía el concurso como mecanismo para la selección del personal, pero el mismo no era utilizado, siendo el chequeo de requisitos y la contratación a tiempo determinado, la modalidad central a efectos del acceso a los cargos. Hay una tendencia a revertir la situación a partir de la LEFP, que establece el ingreso a través de concursos públicos. Se han aprobado los manuales de selección de varios organismos desde 2003, y se realizaron concursos en algunas áreas (por ejemplo Producción y Trabajo). En relación con la desvinculación, se ha utilizado frecuentemente la causal de “reestructuración organizativa o financiera”. En general no ha habido recambio generalizado de funcionarios con cada gobierno, pero se han dado recientemente casos de rescisiones de empleo por motivos políticos, con denuncias de despidos a partir de la firma del referéndum de revocatoria presidencial⁶. **Colombia** también presenta un cambio reciente en su situación, a partir de la aprobación de la nueva ley (2004) después de cinco años de vacío legal durante los cuales se realizaron designaciones “provisionales” (38% el personal de carrera), “inscripciones extraordinarias”, y concursos para confirmar a “encargados”. La nueva ley incorpora mayores garantías para el ingreso por mérito con la re-

creación de la Comisión Nacional de Servicio Civil —esta vez integrada por concurso público—, y con la estructuración de un sistema de Gerencia Pública tendiente a hacer meritocrático el acceso a los cargos de libre remoción y confianza. Estos procesos han iniciado su implementación durante 2003 en algunas áreas. La posibilidad de desvinculación por bajo rendimiento está establecida en la Constitución, y la nueva ley incorpora la causal de destitución por “razones de buen servicio”, para casos en que el rendimiento atenta contra la calidad del servicio ofrecido. Se han dado rescisiones por cuestiones económicas y organizativas a partir del Proyecto de Reorganización de la Administración Pública (PRAP), con la particularidad de prever la figura de “retén social”, por la cual se busca minimizar el impacto de los despidos sobre grupos vulnerables.

En los casos de **Argentina** y **Uruguay** se han desarrollado sistemas de reclutamiento y selección por mérito pero están prohibidas las incorporaciones en la planta permanente, y se recurre a la incorporación a través de contrataciones. En **Argentina** predominan las designaciones por excepción desde hace al menos tres años para las funciones ejecutivas y se han dado solamente casos aislados de concursos en algunas áreas, generalmente de perfil técnico⁷. Además se ha recurrido a la figura de las contrataciones temporarias, que se extienden por largos plazos para asumir tareas de línea, creando

⁶ Obviamente no se cuenta con cifras oficiales. El secretario ejecutivo de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), Pablo Castro, asegura que en los organismos públicos han sido despedidos 7.600 trabajadores por haber firmado para solicitar el referendo revocatorio presidencial, 22/03/04 en <http://www.cioslorit.org>

⁷ A partir de la fecha de finalización del diagnóstico (octubre 2004), se ha llamado a concursos en algunas dependencias, que, si bien siguen representando excepciones, podrían ser un indicio de una tendencia a revertir la situación.

una burocracia paralela. No hay despidos masivos por causas políticas, pero se han dado reestructuraciones para desplazar funcionarios en cargos críticos. Por otro lado, si bien está prevista la desvinculación por mal desempeño, en los hechos no se utiliza. En **Uruguay** la normativa prevé reclutamiento interno para la mayoría de los cargos, y rige la prohibición de incorporación a planta hasta el año 2015. Los cargos de Alta Gerencia reclutan hacia adentro y hacia fuera de la administración, pero los concursos no se ponen en práctica por restricciones presupuestarias. Una particularidad del sistema uruguayo es la reciente exigencia de concurso abierto para los contratos a término. La desvinculación presenta rigideces, con múltiples figuras de protección de la estabilidad⁸.

En **Costa Rica** el mérito es un principio relativo y parcialmente aplicado, particularmente en el ámbito del Gobierno Central, con base en el Estatuto de Servicio Civil vigente desde 1953. El reclutamiento es abierto a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos, se aplican herramientas de selección e inducción, y existen rescisiones de empleo por razones económicas u organizativas y por bajo rendimiento. En el caso de **Chile**, no se da esta tradición meritocrática de larga data, pero el Estatuto Administrativo (1989) establece los concursos de ingreso, que se aplican con modalidades diversas en distintas áreas, y la Ley de Nuevo Trato (2003) introduce criterios de mérito para la incorporación de los cargos de libre designación a través del Sistema de Alta Dirección Pública⁹. La desvinculación por mal desempeño está contemplada y se utiliza, aunque no de manera generalizada. La reciente Ley de Probidad Administrativa introduce innovaciones como la suspensión del empleo como sanción. Por último, es importante señalar que en el sistema chileno las contrataciones temporarias se rigen por la modalidad de empleo “a contrata”, que representa un marco legal claro y con similares características a la planta permanente, salvo la garantía de estabilidad en el empleo. De todos modos se respeta la estabilidad de estos empleados, sujeta a evaluaciones de fa-

vorables. En **Brasil**, por su parte, encontramos un sistema bien institucionalizado y masivo para la cobertura de puestos a través de concursos públicos, incluso para cargos bajo Ley de Contrato de Trabajo (régimen celetista). Como ya se ha mencionado, el acceso a funciones gratificadas y a funciones de Dirección y Asesoramiento Superior (DAS) se realiza por selección directa y con sentido político, pero contemplando criterios de mérito y con alta proporción de los cargos cubiertos por funcionarios de línea. En cuanto a la desvinculación, la Enmienda Constitucional 19 de 1998 introduce la pérdida de inamovilidad, pero de hecho hay alta estabilidad¹⁰. Se han realizado despidos por exceso de gastos basados en criterios impersonales, y programas de retiro incentivado bajo el gobierno de Cardoso, sin registrarse despidos por motivos “políticos”.

En síntesis, si bien hay limitaciones en la implantación de criterios de mérito en los servicios civiles de todos los países de la región, podemos distinguir tres grupos en términos de su acercamiento relativo al modelo de gestión analizado. La distinción surge centralmente, como ya hemos explicado, del grado de instalación de criterios técnicos para el reclutamiento y la selección del personal, ya que el resto de las funciones in-

⁸ Se contemplan las figuras de “inamovilidad”, que implica la limitación de la desvinculación a las causales de ineptitud, omisión o delito, y que requiere acuerdo del Senado, y la “amovilidad”, que implica causales similares, pero no requieren acuerdo del Senado para destituir al funcionario implicado.

⁹ El sistema abarca a) cargos de jefe de servicio, designados por el presidente entre candidatos presentados por el Comité de la Alta Dirección Pública, b) cargos de segundo nivel jerárquico, que se cubrirán por concurso según el nuevo reglamento, dando prioridad a empleados “a contrata” (contratos temporarios) con 3 años en funciones.

¹⁰ La desvinculación por mala evaluación del desempeño individual, prevista en la EC 19, no se ha podido instrumentar, al punto que el gobierno actual está considerando solicitar al Congreso retirar dicho proyecto de reglamentación.

volucradas en la gestión del empleo se encuentran poco desarrolladas para todos los países analizados.

V. GESTIÓN DEL RENDIMIENTO

El subsistema de gestión del rendimiento tiene un rol central para el funcionamiento eficiente del sistema de gestión de los recursos humanos. El seguimiento del desempeño individual, grupal e institucional, y las decisiones que a partir del mismo se tomen en relación con la asignación de tareas, promoción en la carrera, reconocimiento monetario o no monetario, tienen incidencia directa sobre la motivación y retención de los funcionarios. Sin embargo, este subsistema resulta el menos desarrollado en términos relativos en la mayoría de los casos de la región. Esta situación refleja la conflictividad intrínseca que plantea la implantación de sistemas de evaluación del desempeño, y la falta de incentivos de autoridades políticas y funcionarios de línea para ponerlos en práctica.

Más allá de la escasa presencia de sistemas generalizados de gestión del rendimiento, a los fines de la evaluación hemos considerado como

un indicador de incipiente desarrollo del sistema que al menos exista una instancia de evaluación del evaluación individual, y a partir de allí habrá diferenciación entre los países en términos de lo extendido de su implementación, y de su sostenimiento en el tiempo. Como veremos en el análisis comparativo de la posición de los dieciocho países estudiados en la valoración de este subsistema, sólo en los servicios civiles más desarrollados se utiliza la evaluación individual como herramienta de gestión efectiva, y se la articula con el grupal e institucional.

En los países con menor desempeño para este subsistema encontramos una situación generalizada de ausencia de mecanismos sistemáticos de evaluación del desempeño. Si bien ya hemos mencionado que el subsistema de gestión del rendimiento está poco desarrollado para toda la región, en varios de estos países ni siquiera ha llegado a articularse la evaluación del desempeño individual, como es el caso de **Panamá, Nicaragua, Paraguay y Guatemala**; o se aplica en casos aislados como sucede en los organismos piloto del PRI en **Bolivia**, algunos sectores bajo la carrera administrativa en **República Dominicana**, y el personal bajo estatutos especiales en **Honduras**. Para los casos de **Perú, Ecuador**

Tabla 4. Síntesis de valoraciones promedio del subsistema Gestión del Rendimiento para cada país

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4-5
Nicaragua Guatemala Panamá Honduras Paraguay Bolivia El Salvador R.Dominicana	Perú Ecuador Venezuela Costa Rica	México Colombia Argentina Brasil Uruguay	Chile	
Evaluación del desempeño enunciada en las normas, pero prácticamente sin implementación.	Evaluación del desempeño prevista en las normas, e implementada en algunas áreas del gobierno.	Existe un sistema de evaluación del desempeño, aunque no se ha logrado su implementación plena y su utilización como herramienta de gestión	La evaluación del desempeño individual se comienza a relacionar con el rendimiento grupal e institucional, y hay intentos de utilizar el sistema como herramienta de gestión.	Objetivos de rendimiento con base en objetivos estratégicos. Se apoya la gestión y el rendimiento de las personas, y se lo evalúa en relación con los estándares fijados a través de un sistema eficiente y equitativo

y **El Salvador** se reporta una aplicación parcial de la evaluación del desempeño individual, sin que rijan criterios unificados, y predominando el sesgo hacia la benevolencia en la evaluación. En el caso de **Perú**, el fondo de asistencia y estímulo considera la evaluación del desempeño para su distribución, y es uno de los pocos mecanismos de mejora salarial, de ahí la tendencia a evaluaciones positivas generalizadas. Algo similar ocurre en **Ecuador**, donde la evaluación anual se vincula a los ascensos, pero el proceso se ha burocratizado y los ascensos se consideran un derecho adquirido.

Los casos de **Venezuela, México, Colombia, Argentina, Uruguay y Costa Rica forman un grupo intermedio en términos de su desempeño para el subsistema de gestión del rendimiento**. En general dentro de este grupo de países la evaluación del desempeño es una práctica instalada, aunque presenta problemas en su funcionamiento como herramienta de gestión. Se ha intentado relacionar la evaluación del desempeño con incrementos salariales, pero los resultados son todavía débiles en términos de la generación de esquemas de incentivos al rendimiento. En **Venezuela y Colombia** el proceso de evaluación se realiza con base en instrumentos técnicos pero resulta sesgado en su aplicación por excesiva benevolencia de los supervisores, ya que es uno de los únicos mecanismos de mejora salarial. Por otro lado las restricciones presupuestarias impiden concretar los aumentos de categoría, lo cual desvirtúa el sistema. En **Costa Rica** la evaluación del desempeño es de larga tradición y se aplica con regularidad desde 1995 en las áreas sujetas al Estatuto del Servicio Civil (1953), sin embargo dista de estar diseñada con base en metas y estándares vinculados a la estrategia institucional, y si bien se toma en consideración para ascensos y promociones, no se refleja significativamente en incrementos salariales. En **Argentina** se sigue realizando la evaluación individual anual desde 1992 en el ámbito del SINAPA, pero con bajo nivel de cumplimiento de las formalidades, y fuerte presencia de conductas adaptativas (ro-

tación de calificaciones altas) por el sistema de distribución forzada de las calificaciones. Tanto en el SINAPA como en otros escalafones se asocia la evaluación al avance en la carrera, aunque por restricciones presupuestarias suelen adeudarse los incentivos por desempeño.

El caso de **México** es diferente, ya que sólo se ha dado hasta el momento una implementación parcial de la evaluación del desempeño individual, especialmente en organismos con procesos de certificación de calidad. Sin embargo, la Ley de Servicio Profesional de Carrera (2004) representa un avance, ya que prevé la evaluación individual, colectiva e institucional. Esta ley todavía no ha comenzado a aplicarse, pero se debe destacar el potencial de un diseño novedoso, con una evaluación individual que incluye la evaluación del desempeño y del alcance de las metas del plan individual de carrera. Para el personal de base, los arreglos sindicales no contemplan la evaluación de desempeño, pero una norma reciente¹¹ apunta a revertir esta situación.

Se destaca dentro de este grupo el caso de **Uruguay**, que ha avanzado en la implementación de un sistema de evaluación de la gestión a partir de la Ley de Rendición de Cuentas de 1998, que ha implicado esfuerzos de definición de metas institucionales. Este logro debe ser destacado porque no hay muchos países en la región que hayan intentado abordar otros niveles de evaluación más allá del individual. Todavía queda pendiente la relación entre el nivel micro y el nivel meso, ya que en el nivel de evaluación individual —que se sostiene desde 1996— persiste el esquema de distribución forzada que genera conductas adaptativas en relación con la asignación de premio al desempeño. Si pudiera articularse la evaluación individual a partir de las metas institucionales, comenzaría a integrarse plenamente el sistema.

En los casos de Chile y Brasil encontramos sistemas de evaluación que intentan

¹¹ Norma de Evaluación de Desempeño, agosto de 2004.

conectar los niveles de rendimiento individual, grupal e institucional. La gestión del rendimiento en **Chile** incluye los tres niveles, y, como ya se mencionó, se asocia a conceptos de remuneración variable, lo cual lo destaca del resto de la región¹². La evaluación individual se aplica en forma generalizada, y combina aspectos de comportamientos laborales y de resultados. Los resultados de la evaluación se utilizan como insumo para el avance de grado y concursos, pero la mayoría es calificada en la máxima categoría, denominada “lista 1”¹³. El Sistema de Calificación Grupal -vinculado al incremento por desempeño colectivo de la Ley de Nuevo Trato (2003)- ya ha sido aplicado en el año 2003 con buenos resultados. Se evalúa a los funcionarios que se desempeñan en equipos, unidades o áreas de trabajo, y se efectúa en relación con el grado de cumplimiento de las metas anuales de gestión fijadas para cada uno de ellos por el jefe superior de servicio. Las metas y sus indicadores deben estar vinculados a la misión institucional, objetivos estratégicos y productos relevantes de cada ministerio o servicio, y validadas en el sistema de planificación y control de gestión. El incentivo por desempeño colectivo reemplaza al incentivo por desempeño individual de la asignación de modernización de la Ley N° 19.553 de 1998 (Ley ANEF), ya que este último se consideró ineficaz debido a la excesiva benevolencia que generaba en las evaluaciones. La evaluación institucional está vinculada a los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los servicios públicos, asociando el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios¹⁴. Los PMG se han estructurado con base en un conjunto de áreas comunes para todas las instituciones del sector público, denominado Programa Marco, que incluye sistemas de gestión en las áreas de recursos humanos, atención de usuarios, planificación y control de gestión, auditoría interna, desconcentración, administración financiera contable y enfoque de género. Por último, la Ley de Nuevo Trato (2003) incorporó la evaluación de los jefes superiores de servicio a través de la

figura de los convenios de desempeño, que se acuerdan con el ministro del ramo respectivo. Los convenios incluyen las metas anuales estratégicas de desempeño del cargo durante el período y los objetivos anuales de resultados a alcanzar en el área de responsabilidad del directivo. El potencial desafío del sistema chileno es el nivel creciente de exigencia de metas¹⁵, que puede crear dificultades en el futuro al plantearse situaciones de objetivos no alcanzados (y por lo tanto, de incentivos no pagados).

Por su parte, la gestión del rendimiento en **Brasil** actualmente tiene dos componentes: individual (del funcionario en el ejercicio de las atribuciones del cargo) e institucional (colectivo en el cumplimiento de las metas que fija cada organización). Implica compensaciones económicas llamadas *gratificaciones de desempeño por actividad*. Éstas se reorganizan a partir de 2000, extendiéndose a casi todas las carreras y cargos, y fijando el valor de la gratificación en un nivel

¹² En Brasil y Uruguay también ha habido esfuerzos de definir metas institucionales, pero con menor grado de articulación entre los tres niveles de evaluación.

¹³ La calificación individual ubica al directivo en alguna de las siguientes listas: Lista 1 (distinción), Lista 2 (buena), Lista 3 (condicional), Lista 4 (eliminación). Se realiza anualmente en forma regular y está a cargo de una Junta Calificadora, que procesa una pre-calificación del superior directo.

¹⁴ También está basado en la Ley N° 19.553 de 1998, y el Decreto 475 del mismo año.

¹⁵ El retroceso en el grado de cumplimiento de las metas comprometidas a través de los PMG entre 2002 y 2003 (pasó del 94% al 74% de cumplimiento de metas previstas) parece encontrarse fundamentalmente en el contraste entre el grado creciente de exigencias que impone el sistema y la disposición o capacidad de algunos servicios para responder a las mismas. El diseño actual de los PMG supone que todos los servicios deben comprometer metas cada vez más exigentes en sus sistemas administrativos hasta alcanzar la meta final, expresada en las etapas 4 o 6. Esto demanda de los servicios un grado de compromiso con las metas y un esfuerzo también creciente.

de hasta el 50% del salario básico (sumando la gratificación por individual e institucional). Las gratificaciones son administradas bajo distribución forzada, lo que genera resistencias y conductas adaptativas, parcialmente neutralizadas por el peso de la evaluación institucional. Su grado de implementación varía por área, siendo mayor en áreas económicas, en las que se tiende a establecer metas más concretas. El Plan Plurianual (PPA) introduce la evaluación de metas institucionales pero la misma no termina de articularse con la evaluación individual en la mayoría de las organizaciones, y se nota un proceso de deflación de las metas institucionales para permitir la distribución de la gratificación en la organización. Por otra parte, si bien existen indicadores institucionales, aún no está establecido un sistema por el que el jefe establezca los objetivos y metas de los funcionarios individuales para todas las organizaciones públicas.

VI. GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN

En relación con el subsistema de Gestión de la Compensación, la deficiencia generalizada tiene que ver con la falta de una verdadera política salarial, que lleva a que predomine el criterio de la restricción presupuestaria, generando decisiones que contradicen el objetivo de garantizar la equidad interna y externa de las remuneraciones. Es también una dificultad fuerte la disponibilidad de información y la transparencia en la gestión de los salarios, lo cual se exacerba en los servicios civiles menos desarrollados llegando a falta de información básica sobre las remuneraciones de los empleados. Otra debilidad generalizada en la región es la situación de los sistemas de pensiones, que se encuentran en serios problemas de sustentabilidad, con algunos casos particularmente críticos¹⁶. Por otro lado, hay baja incidencia de la implementación de sistemas de remuneración variable en relación con el rendimiento o el cumplimiento de metas. En general, los intentos de asociar incentivos al desempeño individual destacado tienden a generar

conductas adaptativas (rotación de calificaciones máximas), desvirtuando el sistema.

Por último, las estrategias de reconocimiento no monetario son prácticamente inexistentes, y se dan solamente en casos aislados. A modo de ejemplo, se puede citar el caso de **México**, donde para el personal de base se otorgan el Premio Nacional a la Antigüedad, y el Premio Nacional de la Administración Pública, y tienen un “Programa Empleado del Mes”. En **Perú** se otorgan las “palmas magisteriales” a los docentes con desempeño destacado, y en la SUNAT (Aduana) reconocen al mejor empleado, además de otorgar becas de estudio a los empleados de mejor desempeño. En **Colombia** existe un Premio Alta Gerencia, un banco de éxitos, becas de estudio, y se utiliza la participación en proyectos especiales como herramienta de reconocimiento. En **Chile** se otorga el Premio a la excelencia institucional, que implica un pago pero también un reconocimiento público.

En la mayoría de los países ha habido en los años ‘90 un gran esfuerzo por sistematizar la información administrativa y presupuestaria, por lo que la **mayor diferenciación se da en términos de equidad interna** del sistema, y **competitividad** de los salarios. Estos son los dos aspectos centrales que se describen a continuación para distinguir entre los niveles de acercamiento de cada país al estándar planteado en el modelo de referencia para este subsistema.

En los países con menor valoración para este subsistema, la diversidad en los criterios de pago para distintos grupos de funcionarios no permite garantizar una mínima equidad interna a partir de la cual asociar niveles de responsabilidad o complejidad de tareas y niveles de remuneración. Los casos de **Perú** y **Ecuador** son paradigmáticos en este sentido, y las nuevas

¹⁶ En el relevamiento surgieron como particularmente críticos los sistemas de Perú, Ecuador, Nicaragua y Venezuela, si bien prácticamente todos los países presentan serios problemas con sus sistemas de pensiones.

Tabla 5. Síntesis de valoraciones promedio del subsistema para cada país

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4-5
Perú Ecuador El Salvador Honduras Panamá Paraguay	Nicaragua Bolivia Guatemala R.Dominicana Venezuela	Costa Rica México Colombia Argentina Uruguay	Chile Brasil	
Información limitada sobre empleo y remuneraciones, presunción de fuerte inequidad interna y externa.	Información básica sobre salarios, pero insuficiente para una gestión eficiente del sistema de remuneraciones. Situaciones de inequidad interna y externa.	Se dispone de información para la gestión de las remuneraciones, pero falta una orientación estratégica. Relativa equidad interna y externa.	Amplia disponibilidad de información sobre salarios. Introducción de criterios estratégicos, al menos en ciertas áreas. Razonable nivel de equidad interna y externa. Introducción de sistemas de incentivos.	Compensación articulada con la estrategia organizativa. Equidad interna y externa. Costo salarial razonable. Eficiencia de los esquemas de incentivos y beneficios extrasalariales. Estrategias de reconocimiento no monetario.

leyes tienen entre sus objetivos centrales el ordenamiento del sistema salarial. En **Perú** solo el 40% de los sueldos se paga por planilla única, lo cual hace prácticamente imposible obtener información para la gestión salarial. La nueva ley marco prohíbe el pago de más de una remuneración mensual, así como los contratos de consultoría para altos funcionarios, y el presupuesto 2005 prohíbe el pago de más de una remuneración mensual, por lo que se infiere que se trata de prácticas extendidas. En **Ecuador** la enorme diversidad de regímenes crea una fuerte inequidad interna, se generan “clases de burócratas”, y es de uso habitual el término “burocracia dorada” para referirse a sectores con sueldos privilegiados, como el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central. Si bien se estableció por decreto una escala salarial única, y se prevé su implementación entre 2005 y 2009, sus perspectivas no son favorables dada la fuerte resistencia interna. En términos de competitividad salarial los dos casos son bien extremos: **Perú** es uno de los tres únicos casos (junto con Nicaragua y Uruguay) en la región donde el promedio salarial del sector público es menor al del sector privado, mientras que en **Ecuador** la baja competitividad en algunos sectores coexiste con un premio salarial alto en el sector público.

Una situación similar se da en el resto de los países de este grupo. **Nicaragua, Honduras, Guatemala** y **El Salvador** cuentan con una escala salarial aprobada por ley, pero al no comprender bonificaciones y no reflejar aumentos selectivos, no resultan representativas de la situación real. En **República Dominicana** no hay escala salarial ni siquiera al interior de una misma organización, y se da una ausencia de relación entre pago y tareas realizadas. En **Panamá** tampoco se cuenta con una ley de salarios, y esto resulta funcional a la discrecionalidad de los jefes directos. En **Paraguay** la falta de información sobre empleo público y salarios es notable, y se infiere del funcionamiento del sistema un alto grado de inequidad interna y externa. En **Bolivia** hay mayor disponibilidad de información a partir del proceso presupuestario, pero también se registran distorsiones salariales fuertes, especialmente en comparación con las superintendencias (organismos de control).

En términos de competitividad salarial este grupo de países presenta situaciones variadas, desde los casos ya mencionados de **Nicaragua** y **Perú** con promedios de salario menor en el sector público, pasando por relaciones de equivalencia entre ambos sectores para los casos de **Panamá, Paraguay, Guatemala** y **Re-**

pública Dominicana, y con casos de mejor posicionamiento como los de **El Salvador** y **Honduras** donde el promedio para el sector público duplica al del sector privado. Sin embargo, salvo en el caso de República Dominicana, en todos los países se reportan problemas de competitividad salarial para los niveles gerenciales.

El grupo con desempeño media en este subsistema presenta avances en términos de definición de escalas salariales en función de tareas y niveles de responsabilidad, pero persisten situaciones de inequidad interna y problemas de competitividad salarial en los sectores gerenciales. La inequidad se basa en la multiplicidad de adicionales que pese a los intentos de unificación siguen representando una parte importante de la remuneración. En **Colombia** los adicionales representan en promedio un 50% del salario básico, creando una profusión de niveles salariales¹⁷. En **Argentina**, a pesar del avance que significó el SINAPA en términos de simplificación del sistema de remuneraciones y asociación de pago con relación a función desempeñada, subsisten adicionales sujetos al poder de negociación y a la posibilidad de financiamiento de cada jurisdicción. En **Uruguay** la estructura retributiva básica se ve afectada por una gran diversidad de adicionales (120 retribuciones especiales), lo cual afecta la equidad interna.

En este grupo de países los sistemas de compensación, más allá de su fragmentación, están reglamentados, dejando poco margen para decisiones discrecionales, y se cuenta con información suficiente para la gestión de los salarios. En general presentan una amplitud razonable de sus escalas salariales, salvo los casos de **México** y **Venezuela** que resultan extremos opuestos: **México** con una amplitud salarial exacerbada por los salarios directivos, que son notablemente superiores a los de la región (e incluso a los que se pagan en países desarrollados), y **Venezuela** con una amplitud salarial reducida por la práctica de aumentos generales indiscriminados que aplanaron la pirámide salarial¹⁸.

En términos de competitividad de los salarios respecto del sector privado, en **Costa Rica**, **Argentina** y **Venezuela**¹⁹ el promedio salarial del sector público duplica al del sector privado, y **Colombia** presenta un promedio similar en ambos sectores. En todos los casos se reportan problemas de competitividad salarial en los niveles gerenciales, salvo en el caso de **México** por los motivos antes señalados. El caso de **Uruguay** es el único para este grupo en el que el promedio salarial del sector público es menor al privado, aunque se compensa en cierta medida con la reducción de jornada para los profesionales (y la tolerancia al doble empleo), que funcionan como mecanismos de compensación no monetaria.

Por último, se destacan los casos de Brasil y Chile, que presentan sistemas ordenados de gestión salarial, con relativa equidad interna y procesos en curso para mejorar la competitividad salarial. En el caso de **Brasil**, el gobierno de Cardoso hereda una estructura salarial desordenada por los esfuerzos orientados a recuperar el salario frente a la inflación y por la capacidad de presión de ciertos grupos para obtener beneficios. Entre 1995 y 2000, se busca equiparar a los salarios públicos con los privados, utilizando estudios de *benchmarking*²⁰, e introducir la jerarquía salarial, es decir, la consistencia de los salarios relativos a partir de las atribuciones, las responsabilidades y los perfiles de los cargos. Esto último llevó a la redefinición entre la relación del componente

¹⁷ La DAFP trabaja en un proyecto de unificación y simplificación del sistema de salarios.

¹⁸ Como ejemplo se puede mencionar el aumento general de 30% otorgado en 2003.

¹⁹ En este caso es precisamente la política de aumentos generalizados que se mencionara antes como una restricción en términos de aplanamiento de la escala salarial, la que favoreció a los empleados públicos respecto de los privados.

²⁰ Entre 1995 y 2002, se revisó la remuneración de cerca de 40 carreras estructuradas esenciales del estado, resultando en una tasa media de aumento salarial del 210%.

salarial básico o fijo (*vencimientos básicos – VB*) y el componente variable (*gratificación*), reduciendo este último y extendiendo la amplitud salarial de las carreras, mediante un aumento de los niveles más altos, siendo el salario promedio de los cargos políticos un 12% mayor que cargos semejantes en el sector privado, controlando por edad, educación y sexo. La estrategia salarial para los cargos altos se continúa en el gobierno de Lula a fin de evitar una “fuga de cerebros” del Ejecutivo, aunque ha cambiado el enfoque ya que en este gobierno se están dando ajustes mayores a los cargos operativos y menores a los cargos más altos, bajando la amplitud salarial. A pesar de contar con una situación muy ordenada de acuerdo a los parámetros de la región, los sondeos de opinión registran que no hay percepción de equidad, pero esto probablemente se debe a una cultura muy peculiar de la administración pública. Los mayores desequilibrios se dan en el nivel operativo, con productividad baja y salarios promedio más altos que en el sector privado, que desearían tener mejor condiciones laborales (mayores sueldos, jefes más comprensivos, etc.) pero con una visión de funcionarios pasivos.

Chile, por su parte, se caracteriza por un régimen centralizado de gestión salarial, que le imprime alto nivel de coherencia, con remuneraciones básicas determinadas por grado asignado al cargo. Se producen reajustes anuales o bianuales con base en la negociación sindical. La flexibilidad viene dada por la introducción de incentivos institucionales a partir de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y los incentivos colectivos establecidos en la Ley de Nuevo Trato (LNT 2003)²¹. La LNT introduce un premio a la excelencia institucional, asignación de cargos de Alta Dirección Pública (ADP) y funciones críticas, además de una bonificación por retiro. Los sueldos son competitivos en los niveles administrativos, pero no en los niveles gerenciales, lo que genera disconformidad y rotación, si bien el sistema de Alta Dirección Pública intenta resolverlo.

Es interesante señalar que tanto en el caso chileno como en el brasileño, con sistemas institucionales bastante maduros, persisten serios

problemas en el régimen de pensiones. En **Chile** se plantea el tema crítico del “daño previsional” por diferencia en los montos de cotización de pensiones en las Administradoras de Fondos de Pensión (AFP) para los funcionarios públicos previo a 1987, que todavía está pendiente de resolución. Y en **Brasil**, el concepto de jubilación integral que era central dentro del régimen específico para los funcionarios y que significaba un enorme costo previsional, recién pudo limitarse a partir de las enmiendas constitucionales 41 y 42 del año 2003 promovidas por el gobierno de Lula, si bien el proceso había comenzado durante el gobierno anterior.

VII. GESTIÓN DEL DESARROLLO

En este subsistema confluyen los aspectos relativos al avance en la carrera, es decir los mecanismos de promoción de los empleados, y las actividades de formación a través de capacitación y programas de desarrollo de competencias. Esto implica que se está considerando a la carrera como una herramienta central del desarrollo de competencias de los empleados dentro de un sistema integrado de gestión de recursos humanos.

Con relación a los mecanismos de **promoción**, se registra en general para la región un bajo nivel de implementación de la carrera, a pesar de las menciones en las sucesivas normas. En los casos en que se ha logrado implementar la carrera, persiste el esquema de promoción ante vacantes en puestos superiores con base en un criterio de antigüedad. En general hay una baja articulación entre los mecanismos de avance y la gestión del rendimiento del personal. En cuanto a los mecanismos de **formación**, las iniciativas de capacitación están fuertemente sujetas a restricciones presupuestarias, precisamente por su falta de vinculación con la estrategia organiza-

²¹ En la sección sobre Gestión del Rendimiento se proveen mayores detalles sobre los incentivos asociados al rendimiento colectivo e institucional en el sistema chileno.

Tabla 6. Síntesis de valoraciones promedio del subsistema Gestión del Desarrollo para cada país

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4-5
El Salvador Ecuador Perú Honduras Bolivia Nicaragua Paraguay	Guatemala Panamá Venezuela R.Dominicana	México Uruguay Argentina Colombia Costa Rica	Chile Brasil	
Inexistencia de carrera administrativa, o presencia puramente formal en enunciados en la normativa. Baja presencia de actividades de capacitación.	No se aplica la carrera prevista en las normas. Esfuerzos de capacitación al menos en algunas áreas.	Carrera desarrollada en la normativa y aplicada al menos en algunos organismos. Presencia de actividades de capacitación, falta orientación a objetivos estratégicos.	Iniciativas para consolidar criterios de mérito para el avance en la carrera. Esfuerzos por orientar la capacitación hacia objetivos estratégicos	Planes flexibles de carrera, promoción horizontal. Avance con base en rendimiento y desarrollo de competencias. Formación orientada al aprendizaje colectivo, diseñada y evaluada en función de la estrategia.

cional. Al no haber una clara articulación con el nivel estratégico, se dificulta fuertemente sostener altos niveles de inversión en la formación del capital humano de la organización ante las tan frecuentes crisis presupuestarias de los gobiernos nacionales de la región. En general los sistemas de capacitación no se orientan a necesidades claramente determinadas desde la organización, sino a la demanda de los funcionarios.

Un punto crítico asociado con los procesos de capacitación es el desarrollo de la función directiva, que en la mayoría de los países de la región plantea importantes brechas de competencias en relación con las nuevas demandas de la organización. El sistema chileno intenta implementar el desarrollo gerencial a partir del sistema de Alta Dirección Pública a partir de la Ley de Nuevo Trato (LNT, 2003), y en **Brasil** se maneja a través de la cobertura de los cargos DAS (Dirección y Asesoramiento). Salvo estos dos casos, el resto de los países o bien no han intentado procesos de desarrollo de la función gerencial, o los han abandonado por motivos presupuestarios.

Las diferencias entre la valoración promedio para este subsistema en los diferentes países se explica a partir del grado de instalación de criterios de mérito para las decisiones de promoción, es decir, el grado de implementación de los sistemas

de carrera administrativa. Los aspectos ligados a la formación están bastante poco desarrollados desde su articulación estratégica para todos los países, con excepción de los servicios civiles más maduros. El panorama general abarca entonces situaciones de politización de las decisiones de promoción, casos de introducción de criterios objetivos basados fuertemente en la antigüedad, y algunos casos excepcionales de carreras más dinámicas que reflejan criterios de mérito en las decisiones de promoción, y que además articulan las actividades de formación con la gestión de la carrera.

En los países con una menor valoración promedio para este subsistema encontramos que **la politización del ingreso y la desvinculación descrita al analizar el subsistema de Gestión del Empleo llevan a la inexistencia generalizada de sistemas de carrera.**

²² Aún en algunos casos puntuales de alto desarrollo de actividades de capacitación, como es el caso de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) en Perú, que ha invertido fuertemente en el Instituto de Administración Tributaria, o la Contraloría de Bolivia que ha encarado un proceso de capacitación masivo en el sistema administrativo presupuestario, sigue faltando orientación estratégica a estas iniciativas.

En general la carrera administrativa se establece en todas las normas del servicio civil de los países de este grupo, pero en muy pocos casos pudo ser reglamentada y menos aún implementada. Asimismo, para estos países las iniciativas de capacitación se dispersan al no estar entroncadas en un sistema de carrera que las articule²². En los casos **de Honduras, Nicaragua, Guatemala y Paraguay** nunca se logró aplicar la carrera administrativa. En el caso de **Bolivia** sólo pudo implementarse en algunos organismos piloto del PRI. En el resto de los países del grupo —**Panamá, El Salvador, Perú, Ecuador y República Dominicana**— los criterios de promoción están fuertemente afectados por criterios de confianza política.

En los países con una valoración media para el subsistema de Gestión del Desarrollo, formado por **Venezuela, México, Uruguay, Argentina y Colombia, encontramos que se han dado intentos de implementar sistemas de carrera administrativa** en paralelo con la introducción de criterios de mérito para la incorporación de personal según se describió en el análisis del subsistema de Gestión del Empleo. Estos intentos, a pesar de no llegar a traducirse en una instalación plena de los sistemas de mérito, introdujeron cierto grado de meritocracia en las decisiones de promoción.

Dentro de este grupo, **los casos de Venezuela, México y Colombia se caracterizan por estar actualmente en proceso de implementación de nuevas normas.** En **Venezuela** está establecida la carrera administrativa, pero no hay una vinculación entre la evaluación del rendimiento y la promoción, y además las restricciones presupuestarias no permiten garantizar los incrementos por promociones. En este caso se da una oferta significativa de capacitación pero variable según la organización, y a partir de las demandas de los funcionarios. La nueva Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP 2002) prevé integrar el plan de capacitación en los planes de personal. Las instituciones a cargo de la capacitación, el Instituto Venezolano de Planificación (IVEPLAN), el

Sistema Nacional de Adiestramiento (SNA) y la Fundación Escuela de Gerencia Social, gozan de reconocimiento por su capacidad técnica. En **México**, la carrera está en vías de implementación a partir de la normativa reciente para los mandos medios (Ley del Servicio Profesional de Carrera, 2003). El personal de base o sindicalizado no tiene opciones de movilidad, mientras que para el personal de carrera a partir de la reciente ley se esperan múltiples formas de progreso funcional: jerárquico, lateral, horizontal, e incluso intercambios con entidades privadas. Cada organismo gestiona individualmente sus actividades de capacitación, y el Instituto Nacional de la Administración Pública tiene la particularidad de ser una asociación civil. En **Colombia** la ley que establece las Normas sobre Carrera Administrativa (1998) preveía ascensos por concurso, que fueron suspendidos por sentencias de la Corte (1999), lo cual generó un sistema estático, ligado a la permanencia en el mismo empleo. La nueva Ley de Empleo Público y Carrera Administrativa (2004) establece concursos meritocráticos a cargo de una nueva Comisión Nacional de Servicio Civil. En términos de actividades de formación, se registra un alto nivel de institucionalidad y continuidad de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). El Plan Nacional de Formación y Capacitación (2001) contiene la política de capacitación, y se cuenta con un programa académico para la alta dirección en la Escuela de Alto Gobierno. Se ha formado una Red Interinstitucional de Formación y Capacitación desde 2003, para promover el apoyo de las entidades a las iniciativas de formación.

Argentina y Uruguay han tenido amplios procesos de reforma e implementación de carreras administrativas hace unos años, estando actualmente con menor actividad en este sentido. En **Uruguay** la carrera existe y se aplica, pero sigue con fuerte incidencia la antigüedad y los antecedentes curriculares, y además no prevé la alternativa de avances horizontales. Antes de 1992 regía obligación de avance de grado en grado, lo cual imprimía una fuerte rigidez en la carrera, por

lo cual esa regla fue revertida. La profesionalización de niveles gerenciales disminuyó el peso de la antigüedad en los ascensos, pero también se han dado asignaciones de funciones directivas a personal fuera de la carrera. Hay presencia de actividades de capacitación a través de oferta centralizada de la Oficina Nacional de Servicio Civil y la Escuela de Funcionarios, a la que se suman iniciativas de las organizaciones, aunque estas actividades no están orientadas necesariamente a objetivos estratégicos. En **Argentina** la carrera en el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA, 1991) combina el ascenso de nivel y la promoción horizontal con base en la evaluación de desempeño y en las actividades de capacitación, pero se desvirtúa por la falta de pago efectivo de las promociones en los últimos años. Se compensa este aspecto con un mayor desarrollo de las actividades de capacitación, el aspecto con mejor imagen dentro del SINAPA. La crisis presupuestaria generó enfoques alternativos de capacitación, al no poder sostener la oferta centralizada de cursos del Instituto Nacional de la Administración Pública (foros de responsables, redes de facilitadores, aprendizaje situado). La cantidad y calidad de actividades depende del grado de profesionalidad de la organización y de los recursos con los que cuenta.

En **Costa Rica, Chile y Brasil se da un mayor nivel de desarrollo de la carrera administrativa**, combinando el criterio de antigüedad y la evaluación del desempeño para el avance, aunque persiste el énfasis en la carrera basada en el ascenso a niveles superiores. Asimismo, los esfuerzos de capacitación se enmarcan en alguna instancia de planificación más estratégica que en el resto de la región. En **Costa Rica** el avance en la carrera se realiza mediante el ascenso de una clase a la inmediata superior, y con base en las calificaciones anuales, la antigüedad y la capacitación específica; en algunos ministerios se realizan por concurso interno. Las políticas de capacitación se formulan a partir del Plan Nacional de Desarrollo, y está relacionada en forma directa con la evaluación del desempeño, las remuneraciones y el desarrollo. En **Chile**, la Ley

de Nuevo Trato (2003) partió de un diagnóstico de estancamiento de la carrera, con ascensos automáticos por disponibilidad de grado superior, con base en la antigüedad y en menor medida a la evaluación individual. La nueva ley incorpora pautas para la promoción por concurso interno para cargos directivos y profesionales, y por ascenso para los cargos administrativos. El sistema de capacitación se maneja de manera descentralizada, con programas definidos en cada servicio, y acreditados por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). La asignación presupuestaria para las actividades se da con base en los programas presentados, con un techo total del 1% del fondo de salarios. No hay escuela centralizada para la capacitación de funcionarios, es el sistema de educación superior el que responde a las demandas de los organismos. La focalización de la formación se da en los niveles gerenciales más que en los niveles operativos. En **Brasil** la carrera existe y se aplica en forma generalizada, pero el progreso entre niveles es lento, y asociado fuertemente a la antigüedad. Esto se complementa con una estructura informal de carrera que es flexible en los niveles de jefatura. Hay una importante inversión en capacitación (proyectos Habilitar y Formar) y se está buscando aumentar el peso de las carreras horizontales para lograr el desarrollo polivalente de los funcionarios.

VIII. GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES

La capacidad de integración del sistema de recursos humanos se refleja en a) la preocupación por el clima laboral, b) el nivel de desarrollo de las relaciones laborales, c) los beneficios sociales otorgados al personal.

a) Clima laboral

Dado el bajo desarrollo de las estrategias de clima laboral y comunicación, y la amplia cobertura de los beneficios para los empleados en la mayoría de los países, la mayor diferenciación en

Tabla 7. Síntesis de valoraciones promedio del subsistema Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales para cada país

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4-5
El Salvador Honduras Paraguay	Ecuador Perú Bolivia Panamá Guatemala Nicaragua	R.Dominicana Uruguay Costa Rica Colombia México Chile Venezuela Argentina	Brasil	
No hay reconocimiento sindical en el sector público, o coexiste el reconocimiento formal con alto grado de conflicto. Beneficios sociales razonables. Ausencia de prácticas de gestión de clima y comunicación.	Limitadas garantías a la acción sindical, con presencia de conflictos laborales. Beneficios sociales razonables. Ausencia de prácticas de gestión de clima y comunicación.	Reconocimiento de los sindicatos (formal o informal) y mecanismos activos de negociación. Beneficios sociales razonables. Presencia ocasional de herramientas de gestión de clima y comunicación.	Institucionalización de las relaciones laborales. Beneficios sociales razonables. Iniciativas de gestión de clima y comunicación.	Sistema de relaciones laborales desarrollado, eficiente, con incidencia sindical en las políticas de RH. Beneficios sociales adecuados y apreciados por los empleados. Estrategias de mejora de clima y comunicación.

la valoración para este subsistema entre los distintos países se da a través del desarrollo de las relaciones laborales.

En general no hay prácticas de gestión del clima y la comunicación, que tienen baja prioridad sobre todo en países con menor desarrollo institucional, y aparecen sólo iniciativas incipientes en sistemas de servicio civil de países con mayor grado de desarrollo de sus servicios civiles. Sin embargo, podemos inferir que relaciones laborales desarrolladas están asociadas positivamente con mejor llegada de las inquietudes de los empleados a niveles superiores, y con mejor clima laboral. Dentro del grupo de países con menor desempeño para este subsistema, encontramos una virtual ausencia de iniciativas de gestión de clima organizacional y comunicación²³.

A partir de los casos que obtienen una valoración media para este subsistema (a partir del nivel de valoración 2), comienzan a registrarse iniciativas aisladas en algunas instituciones. En **Uruguay** no hay estrategias explícitas de gestión de comunicación y clima, pero se infiere un clima de trabajo positivo y hay canales de

comunicación entre estamentos jerárquicos. En **Colombia** el clima laboral general en el sector público es bueno y se han desarrollado instrumentos para su medición en la Dirección de Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), aunque existen roces en los sectores que tienen una presencia más fuerte de las organizaciones sindicales, como los maestros y los trabajadores petroleros. En **México**, los Comités de Profesionalización establecidos en la Ley del Servicio Profesional de Carrera (2004) constituyen una iniciativa orientada a aumentar la participación de los funcionarios y mejorar la comunicación institucional. En **Venezuela** y **Argentina** ha habido sondeos de clima laboral en algunas organizaciones. En **Costa Rica** el nivel de instalación de los mecanismos de gestión de clima es variable según la organización, pero se destaca como una función reconocida entre

²³ Una excepción a señalar es el caso de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SU-NAT) en Perú, que cuenta con un programa de Clima Laboral.

las responsabilidades asignadas a las áreas de recursos humanos de los organismos. En **Chile**, si bien el clima organizacional y comunicación no son prioridades en forma explícita, se destaca la transparencia de la gestión y la disponibilidad de información en las organizaciones públicas. En **Brasil** se registran iniciativas de gestión de clima en las organizaciones con programas de calidad. La apertura que se da entre supervisores y empleados genera un buen clima laboral.

b) Beneficios sociales

En relación con la disponibilidad de beneficios sociales para los empleados, la mayoría de los países cuenta con un paquete de prestaciones laborales en función del contexto nacional. A los fines de la evaluación de este subsistema se comparó la situación relativa de los beneficios sociales en el sector público con el sistema de empleo privado formalizado del respectivo país, ya que, comparado con el enorme sector de empleo informal en la región, el funcionario público es un privilegiado en términos de protección de derechos y estabilidad en el empleo. **Sin embargo, es notable la baja “apreciación” de los empleados por las condiciones de trabajo** que generalmente son beneficiosas respecto del sector privado. Por otro lado, hay que destacar que la cobertura de beneficios sociales generalmente no alcanza a los contratos transitorios, que precarizan la relación de empleo.

Dentro del grupo de países con menor valoración de este subsistema encontramos casos de coberturas “excesivas” de beneficios sociales, en el sentido de generar inequidad interna o con el sector privado, en algunos casos con intentos de restricción en nuevos marcos legales. Ejemplo de la primera situación es el caso de **Honduras** con amplia cobertura pero que resulta inequitativa por conquistas gremiales los empleados bajo estatutos especiales, o el de **Nicaragua**, que también plantea fuertes diferencias entre áreas. En **Ecuador** y **Paraguay** las leyes dictadas en los últimos años han

intentado corregir la situación de inequidad, generando fuertes resistencias por parte de los grupos con derechos adquiridos afectados. En **Perú** y **El Salvador** los beneficios se distribuyen razonablemente, pero hay quejas por la mala calidad de las prestaciones del sistema de salud.

Se registra un mejor desempeño en términos de la provisión de beneficios sociales en el grupo de países con niveles de más altos, para los cuales encontramos beneficios razonables en relación con el entorno, y con una distribución más equitativa entre áreas del gobierno. Tal es el caso en **República Dominicana, Venezuela** y **Costa Rica, México** especialmente en el caso del personal sindicalizado, **Uruguay** y **Argentina** con excepción de los sectores bajo contrataciones temporarias que quedan excluidos de la cobertura. En **Brasil** los beneficios son generosos en comparación con los ofrecidos por el sector privado, pero recientemente se ha reformado el sistema de pensiones, con lo que la ventaja relativa entre sectores sería menor. En **Chile** se ofrece una cobertura básica de beneficios sociales, con la particularidad de que se hace extensiva al personal contratado.

c) Relaciones laborales

En relación con el desarrollo de las relaciones laborales en el Estado, en los países con menor valoración para este subsistema encontramos los casos en los que, o bien no existe reconocimiento sindical ni en la norma ni en los hechos, o habiéndolo, el nivel de conflicto laboral es muy alto. La gradación sigue hacia los casos en que existen garantías limitadas a la acción sindical, con presencia de conflictos laborales.

En varios de los países que obtienen menor valoración para este subsistema la representación sindical se enmarca solamente en la garantía de asociación establecida en la Constitución. En **El Salvador** no existe derecho a asociarse en sindicatos, por lo que sólo hay asociaciones de empleados pero sin garantías gremiales. Las Comisiones de Servicio

Civil son instancias de participación en teoría, pero según los sindicatos son instrumentos del empleador para resolver los conflictos a su favor. En **Bolivia** no hay derecho a la negociación colectiva ni a la huelga en la AP, por estar excluida de la aplicación de la Ley General del Trabajo (LGT) que reconoce estos derechos, aunque la Constitución garantiza el derecho de asociación. Informalmente los sindicatos existen y son elemento un fuerte de presión, especialmente los sectores de educación y salud. También en **Panamá** se reconoce el derecho de asociación pero no hay garantía de estabilidad laboral para representantes sindicales, por lo que muchos han sido excluidos de la carrera. Las asociaciones son visualizadas muy cercanas al partido político actualmente en el gobierno (Partido Revolucionario Democrático, PRD), lo que genera resistencias para la afiliación. En la actualidad, existe un bajo nivel de conflicto sindical, que tuvo un pico en 1990 por medidas económicas, y en 1999 por el despido masivo de empleados. En **Paraguay**, la última Ley de la Función Pública (LFP, 2000) reconoce la negociación colectiva y la representación sindical pero no fue emitida la ley especial al respecto, por lo que sólo rige el derecho de asociación. La situación de conflicto se refleja en la recurrente impugnación a la aplicación de esta ley, que intenta revertirse en 2004 a partir del inicio de diálogo del nuevo gobierno con la confederación de funcionarios.

En otros casos, la actividad sindical está enmarcada en normas laborales más específicas, y en algunos casos la presión de los sindicatos limita fuertemente el margen de maniobra del gobierno para tomar decisiones en relación con los recursos humanos del gobierno. En **Honduras**, los sindicatos son muy fuertes, con alta capacidad de movilización y paro, y hechos de violencia en la historia reciente, lo que generó retrocesos en la estrategia gubernamental de restricción del gasto y de sanción de una nueva Ley de Servicio Civil. En **Ecuador** se da un esquema altamente politizado de relaciones laborales, con acciones reactivas frente a conflictos o reivindicaciones sindicales. Generalmente existe imposición

de propuestas por parte de los gremios, que suelen ser aceptadas por el gobierno, sobre todo en las áreas de salud y educación, que presentan alta situación de conflicto y generan grandes paralizaciones. Debido a esta situación, la reciente Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa (2003) establece la prohibición de paralizar servicios básicos. En **Perú** el gremialismo estatal quedó desarticulado en los años '90, y la reinstauración de libertad de afiliación es reciente. En el año 2001 se creó un registro de organizaciones sindicales del sector público. La Constitución establece la negociación colectiva para el sector privado pero no para el público, pero de hecho existe mediante la negociación con cada entidad. Las huelgas disminuyeron mucho en los '90, pero la conflictividad latente afloró en 2004 con una serie de huelgas, paro docente y paro general. El tema más conflictivo fueron las desvinculaciones masivas en la etapa Fujimori²⁴. En **Guatemala** y **Nicaragua** existen mecanismos de negociación con los sindicatos, los cuales tienen un peso significativo, especialmente en las áreas de salud y educación, donde se presenta el mayor nivel de conflicto.

En los niveles de valoración intermedios (2 y 3) para este subsistema, encontramos un desarrollo razonable de las relaciones laborales, con sindicatos reconocidos ya sea de derecho o de hecho, bajo conflicto y negociaciones activas. Las dos máximas categorías de valoración (4 y 5), que implicarían sistemas laborales plenamente desarrollados, con incidencia sindical generalizada en las políticas de recursos humanos en el Estado, no responden a ninguno de los casos nacionales analizados.

En algunos casos dentro del grupo con desempeño medio para este subsistema, los países cuentan con mecanismos más formales e institucionalizados de gestión de las relaciones laborales. En **Colom-**

²⁴ Esta situación dio lugar a la creación de un Registro de Trabajadores Cesados Irregularmente.

bia la negociación colectiva es reconocida en la Constitución, y se ha adherido al Convenio OIT 151 en 1997, aunque permanece sin implementación concreta. El Código de Trabajo limita el derecho de huelga en servicios esenciales, a partir del cual se han declarado huelgas ilegales de petroleros en 2004. Los temas conflictivos son los procesos de reestructuración, la implementación efectiva de la negociación colectiva, y la muerte de sindicalistas víctimas de la violencia²⁵. En **República Dominicana** los empleados tienen derecho a organizarse, pero no existen sindicatos fuertes, lo cual debilita el sistema de relaciones laborales. Las Comisiones de Personal en cada dependencia participan en la implementación de la gestión de los recursos humanos. En **México** en las relaciones laborales del personal de base (que de hecho se denomina personal “sindicalizado”) el sindicato es central, pero aunque garantiza la inamovilidad de los empleados y asegura varios beneficios sociales, ha introducido inercias que han generado desmotivación. Las relaciones laborales del personal de carrera están aún un poco confusas dado que a veces la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC, 2003) parece adquirir un carácter administrativo y otras veces laboral. En **Venezuela** se registra un alto grado de sindicalización en el sector público (65%) y existen mecanismos de negociación colectiva activos. Hay una interacción constante con los sindicatos, con negociación de Acuerdos Marco globales que determinan beneficios mínimos y término de su vigencia (generalmente bianual), y se dan acuerdos complementarios por organización. La IV Convención Colectiva logró un aumento general del 30%, bono único especial, y la creación de una junta de conciliación para prevenir conflictos. La polarización política reciente se extendió al plano sindical, que es más afín al gobierno de Chávez, con la consecuente baja del nivel de conflictividad. En **Argentina** encontramos un aceptable nivel de desarrollo de las relaciones laborales, con un marco normativo de avanzada, pero con algunos problemas de implementación²⁶. Se reconoce libertad completa de afiliación y representación. Representó

un avance la incorporación del sindicato minoritario (Asociación de Trabajadores del Estado) en la comisión de carrera del Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA) en 2001. Hasta ese momento las negociaciones se realizaban exclusivamente con la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), que participó activamente en las reformas de los años '90. Cabe señalar que hay un bajo nivel de conflictividad en la Administración Pública Nacional²⁷.

Otros países dentro de este grupo no tienen un reconocimiento formal pleno del rol de representación de los sindicatos, pero en los hechos hay canales de negociación establecidos que permiten limitar potenciales conflictos. En **Uruguay** no hay mecanismos formales de negociación colectiva, aunque sí se firmaron los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo 151 y 152, y de hecho hay negociaciones, especialmente con la Confederación de Empleados Estatales (COFE). Bajó el nivel de conflictividad desde 1991, así como el grado de sindicalización del sector público. El nivel de conflicto aumenta en épocas de presupuesto y rendición de cuentas. En **Costa Rica** las tasas de sindicalización son marcadamente superiores a las del sector privado. Se da una superposición de instrumentos de relaciones laborales y negociación colectiva a nivel legal, pero en la práctica son reconocidas, y las organizaciones gremiales gozan de influencia y peso político. **Chile** se caracteriza precisamente por la ausencia formal de mecanismos de negociación colectiva, que se encuentra prohibida en el Código de Trabajo. Sin embargo,

²⁵ Es importante señalar que en Colombia el 65% de personas secuestradas por el terrorismo son funcionarios públicos.

²⁶ Por ejemplo, el convenio colectivo se dejó librado al principio de ultraactividad, en vez de establecer uno nuevo al término del primero.

²⁷ Cabe aclarar que el nivel de gobierno nacional no incluye los sectores de educación y salud, los cuales presentan mayor nivel de conflicto.

existe en la práctica participación sindical en la producción de normativa relativa al servicio civil²⁸. Las huelgas están prohibidas por la Constitución, pero se utilizan de hecho como recurso para la negociación. En **Brasil**, jurídicamente prevalece la determinación unilateral del Estado, aunque en la práctica se mitiga este principio. El presidente Cardoso consultó al Foro de las Carreras Típicas (FCTE) en el curso de la reforma, pero la negociación fracasó, y las reglas y salarios fueron fijadas por legislación. Con la asunción de Lula se destaca la institucionalización de la negociación sindical en el Estado vía la Mesa de Negociación. Este cambio es positivo, pero puede generar limitaciones si la estrategia del gobierno se subordina a las negociaciones.

IX. ORGANIZACIÓN DE LA FUNCION DE RECURSOS HUMANOS

El grado de institucionalización de las áreas rectoras del sistema de servicio civil resulta central para que pueda haber una efectiva implementa-

ción de las políticas de gestión de recursos humanos. En la región, encontramos un bajo grado de madurez de las instituciones que están a cargo de impulsar o gestionar la política de recursos humanos, con excepción de algunos casos en los que hay mayor continuidad en el tiempo y mayor respaldo político a las mismas.

El grupo con menor valoración para este subsistema se caracteriza por una bajo nivel de institucionalización de las áreas rectoras del sistema de servicio civil, traducida en sucesivas modificaciones de las organizaciones, complejos sistemas con superposición de funciones entre áreas, y bajo nivel de capacidad para promover cambios debido a debilidad técnica y falta de apoyo político.

²⁸ La Ley 19.553 de 1998, que concede a los funcionarios una asignación de modernización y otros beneficios se denomina “Ley ANEF” por haber sido producto de una extensa negociación con la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF).

Tabla 8. Síntesis de valoraciones promedio del subsistema Organización de la Función de Recursos Humanos para cada país

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4-5
Honduras Paraguay El Salvador	Panamá Bolivia Ecuador Perú Guatemala Nicaragua	Argentina Uruguay Venezuela R.Dominicana México Brasil Chile	Colombia Costa Rica	
Baja institucionalización de áreas rectoras, con sucesivas modificaciones y superposición de funciones. Baja capacidad para promover cambios por debilidad técnica y/o falta de apoyo político. Limitada posibilidad de los supervisores de gestionar el personal, dado el entorno politizado.	Relativa solidez técnica de las áreas centrales. Falta el apoyo político necesario para su funcionamiento efectivo. Relativa preparación de los directivos para la gestión del personal.	Áreas centrales con un rol más activo en los procesos de reforma, y que gozan de cierto reconocimiento. Directivos capacitados para la gestión del personal.	Áreas centrales reconocidas como instituciones que agregan valor a la gestión. Directivos comprometidos, capacitados, y con autonomía para la efectiva gestión de las personas en la organización.	

Los casos de Ecuador y Perú presentan sucesivas modificaciones de las instituciones a cargo del sistema. En Ecuador en 1998 se suprime la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), se crea la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional (OSCIDI) en el marco de un proceso de total desconcentración de las funciones de gestión de RH en las instituciones, y se crea el Consejo Nacional de Remuneraciones (CONAREM) que debía establecer criterios remunerativos uniformes. El objetivo no se logra, y la nueva ley (2003) reemplaza ambas instituciones por la Secretaría Nacional Técnica de RH (SENRES). Se pasa de un sistema centralizado a un alto grado de descentralización, sin que esté garantizada una preparación suficiente de las unidades de recursos humanos. En Perú no hay una institución rectora a nivel central desde la disolución de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en 1995, salvo las atribuciones sobre administración de salarios que se concentran en el Ministerio de Economía y Finanzas. La Dirección de la Gestión Pública (Presidencia del Consejo de Ministros) no ha obtenido un mandato legal claro que le dé atribuciones, por lo que cada entidad toma decisiones de manera fragmentada. La nueva ley marco (2004) plantea nuevos cambios al establecer el Consejo Superior del Empleo Público (COSEP), y el Tribunal del Empleo Público²⁹, que comenzarían a funcionar en 2005.

Los casos de Panamá, El Salvador y Bolivia presentan un diseño institucional poco claro, generalmente con profusión de instituciones con funciones superpuestas. En Panamá coexisten la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA) y la Dirección de Desarrollo Institucional (DDI), ambas en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas, y sus funciones se complementan con las de la Contraloría, la Procuraduría, y en diciembre de 2004 se crearon la Junta de Apelación y Conciliación y la Junta Técnica. El caso de El Salvador presenta poca claridad en su diseño institucional, ya que recae la función de gestión del sistema en la unidad ejecutora del

Componente de Recursos Humanos del Proyecto de Modernización financiado por el Banco Mundial, y con la cual interactúan las Comisiones de Servicio Civil de los organismos. En el caso de Bolivia, se plantea un esquema sofisticado de diferenciación entre órgano rector del servicio civil, órgano impulsor de las reformas administrativas y órgano de supervisión del sistema. En el contexto de una tradición fuertemente clientelística, la diversidad de actores sumada a la normativa poco clara sobre sus respectivas responsabilidades termina resultando contraproducente. Las tres entidades responsables son: el Servicio Nacional de Administración de Personal (SNAP), que actúa como órgano rector del sistema, la Superintendencia de Servicio Civil (SSC), entidad supervisora de la carrera y de la incorporación de personal, e instancia jerárquica en la vía recursiva administrativa, y la Unidad Técnica del Proyecto de Reforma Institucional (PRI). La compleja trama de actores a nivel central se combina con un intento por descentralizar la gestión en las oficinas de personal de las entidades, que tienen baja capacidad de implementar las políticas establecidas para la gestión del personal.

En otros casos dentro de este grupo, encontramos áreas centrales que tienen un rol casi exclusivamente administrativo, y una baja capacidad de promover cambios en el sistema, como se da en Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay. En el caso de Guatemala confluyen la poca autonomía con la que cuenta la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC), y la alta rotación del cargo de dirección de la misma,

²⁹ Órgano del COSEP, creado como última instancia administrativa para los recursos interpuestos contra actos referidos al acceso, salida y remuneraciones del sector público.

³⁰ Instancia recursiva máxima a nivel administrativo.

³¹ Reemplaza a la Dirección General de Personal Público de Presidencia, creada por la anterior ley de servicio civil de 1970, puesta en funciones recién en 1989.

que impiden la consolidación de una instancia central de gestión del sistema. Tanto la ONSEC como la Junta Nacional de Servicio Civil³⁰ fueron creadas con la Ley de Servicio Civil de 1968, que recién fue reglamentada treinta años después (Iacoviello, Zuvanic, 2004). En **Honduras** la Dirección de Servicio Civil tiene poca injerencia sobre las subgerencias de RH y éstas a su vez, tienen escasa autonomía. La DSC ni siquiera cuenta con información sobre la totalidad de la administración pública, y su rol está limitado a una participación menor en los ingresos, y a tareas operativas de mero trámite. En **Paraguay** la Secretaría de la Función Pública fue creada por la Ley de Servicio Civil de 2000 con rango ministerial en el ámbito de Presidencia³¹. La paralización de la ley a partir de las impugnaciones generó que no se lograra consolidar el área, que cuenta con escaso personal todavía. La ley planteaba un criterio de centralización normativa y descentralización operativa, pero que no ha sido puesto en práctica por ser uno de los aspectos que han sido impugnados. En **Nicaragua** la Dirección General de la Función Pública (DIGEFUP) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público cambió su rol con la nueva ley dictada en 2004, pasando de ser instancia de control a ser instancia rectora, con descentralización operativa en las áreas de recursos humanos de los organismos. Este esquema podría encontrar dificultades en la falta de personal especializado en estas áreas descentralizadas.

Los casos con una valoración media para este subsistema reflejan una combinación de relativa solidez técnica de las áreas centrales, con la falta del apoyo político necesario para su funcionamiento efectivo. En **Venezuela** el área central ha tenido pocas posibilidades de promover la implantación efectiva del servicio civil, pero hay que destacar su perfil de producción metodológica y una inserción dentro del Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD) que se supondría favorable por tratarse de un área poderosa dentro de la estructura del estado venezolano. Anteriormente la Oficina Central de Personal (OCP) y Oficina

de Planificación de Presidencia (CORDIPLAN) centralizaban la administración del sistema, pero en los últimos años se ha dado más autonomía a las áreas de recursos humanos de los organismos, con mayor énfasis a partir de la nueva Ley del Estatuto de la Función Pública (2002). En **República Dominicana** la Oficina Nacional de Administración Pública (ONAP) es el organismo de asesoría en recursos humanos, fue creado en 1965 y sus funciones fueron ampliadas por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de 1991. Si bien tiene cierta trayectoria como organismo técnico, la oficina no tiene status de secretaría, situación que afecta su posibilidad de imponerse sobre otras jurisdicciones. En **Argentina** es notable la cantidad de cambios de ubicación y responsables de estos temas, lo cual refleja la falta de un liderazgo claro entre las áreas del PEN sobre los procesos de reforma administrativa, y la virtual ausencia del Poder Legislativo en este ámbito. Siguiendo el recorrido organizacional de la unidad de reforma, podemos ver que como consecuencia de las pujas entre el Ministerio de Economía y la Jefatura de Gabinete, esta unidad ha pasado por la Vicepresidencia, la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Ministerio de Economía, nuevamente a Jefatura de Gabinete con la creación de la Subsecretaría de Modernización del Estado, y desde la asunción del nuevo gobierno, ha vuelto al ámbito de la Subsecretaría de la Gestión Pública. En **Uruguay** coexisten dos instituciones en paralelo con injerencia en la política de recursos humanos del Estado, pero con desigual nivel de inserción institucional y respaldo político. La Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) se creó en 1968 en el ámbito de la Presidencia, como medio para implementar un sistema de mérito que reemplazara el sistema de patronazgo vigente. La Ley de Presupuesto de 1996 crea el CEPRE (Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado) como una “superoficina” cercana al presidente, y desde entonces ha concentrado las iniciativas de reforma.

Por último, el caso de **México** también se encuentra dentro del grupo con valoración media, pero por motivos exactamente opuestos a

los anteriores: se trata de un área nueva, todavía no totalmente institucionalizada, pero con muy fuerte apoyo político, lo cual la posiciona como un actor estratégico en la gestión de la nueva legislación. La reciente Ley de Servicio Profesional de Carrera (2003) crea la Secretaría de la Función Pública (SFP) con potestad sobre las políticas de recursos humanos del segmento profesional, si bien la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sigue siendo central por sus potestades presupuestarias.

Los casos de áreas de recursos humanos con un rol más activo en los procesos de reforma y que son reconocidas como instituciones que agregan valor a la gestión son Costa Rica, Colombia, Brasil y Chile, que resultan los cuatro países con mayor valoración para este subsistema.

En **Costa Rica**, la Dirección de Servicio Civil (DSC) concentra la función rectora del sistema, y genera metodologías y herramientas para la gestión de los recursos humanos³². A pesar de contar con una norma de mediados de los '50, sus prácticas de recursos humanos se han agiornado a través del trabajo de la DSC y de las oficinas desconcentradas de recursos humanos, conformadas por personal de la DSC y de los ministerios. En **Colombia** es notable la continuidad de la Dirección de Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) en la administración del personal y su liderazgo en las acciones de reforma en curso, junto con la Dirección Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda. Otro aspecto positivo es la nueva ley de 2004 que tiende a destrabar la situación de paralización de la ley anterior a partir de la re-creación de la Comisión Nacional de Servicio Civil (CNSC), esta vez a ser conformada por concurso abierto³³. En **Brasil**, por su parte, la Secretaría de Gestión (SEGES) del Ministerio de Planeamiento³⁴ se mantiene con el nuevo gobierno como área fuertemente técnica a cargo de la gestión de recursos humanos. Coordina sus acciones con la Secretaría de Recursos Humanos del mismo ministerio, y con la Casa Civil, que tiene funciones de coordinación ministerial.

La Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) es muy activa en la gestión de la formación de los funcionarios. El caso de **Chile** es bastante particular, porque si bien la nueva Dirección Nacional de Servicio Civil implica una institucionalización reciente de la función específica de recursos humanos, la Dirección de Presupuesto (DIPRES) ha sido históricamente un área de permanente impulso y monitoreo de estos temas, y en principio se plantea también como un organismo a interactuar con la nueva DNSC en la gestión del sistema. Por otro lado, la Ley del Nuevo Trato (2003) incorpora la figura del Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), que conduce y regula el proceso de selección de los cargos directivos. Está formado por el director de la DNSC y cuatro consejeros designados por el Presidente de la República y ratificado por el Senado con 4/7 de sus miembros en ejercicio. Es interesante como estrategia de legitimación del proceso que la conformación del Consejo incluye a un representante de la oposición.

X. COMENTARIOS FINALES

A partir del análisis del nivel de desarrollo de sus sistemas de gestión de recursos humanos, se pue-

³² La estructura incluye formalmente un área de Innovación en Gestión de Recursos Humanos.

³³ A partir del concurso abierto se conforma el grupo de candidatos entre los que el Presidente elegirá a los integrantes de la CNSC.

³⁴ En 1999 se disolvió el Ministerio de la Reforma del Estado (MARE), que se transformó junto con el Ministerio de Planificación en el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, con el objetivo de relacionar el presupuesto a los resultados de la gestión. Da Cunha Rezende (2002) proporciona un análisis interesante de los motivos de la extinción del MARE, que relaciona con el apoyo parcial y selectivo de los burócratas a los objetivos de la reforma gerencial de Bresser Pereira. Más adelante se retoma este tema para ilustrar el rol de la burocracia en este proceso.

de ver la debilidad general que presentan estos mecanismos en los servicios civiles en Latinoamérica. Sin embargo, también es posible distinguir situaciones de diferente grado de desarrollo e integración de los sistemas de gestión de recursos humanos de los estados en la región. **Chile** y **Brasil** son los dos casos que destacan en la región por tener un mayor desarrollo de sus servicios civiles, acompañados por **Costa Rica** como caso especial entre los países centroamericanos. Los casos de **Chile** y **Brasil**, recurrentemente mencionados como los más exitosos en términos relativos dentro de la región, resultan excepciones en términos de su alta consistencia en cuanto a la política de recursos humanos para el Estado y el nivel de institucionalización alcanzado por las áreas rectoras. Ambos aspectos permiten valorar positivamente sus posibilidades de consolidación a futuro. **Costa Rica**, por su parte, si bien no logra establecer avances significativos en términos de renovación de su sistema de servicio civil, que es meritocrático pero bastante rígido, presenta una trayectoria consistente de avances progresivos en la dirección de la instalación de criterios de mérito en el sistema, y fuerte institucionalización de la gestión de recursos humanos.

La situación más crítica se da en el **resto de los países centroamericanos**, y en los casos de **Bolivia, Perú, Paraguay y Ecuador**, donde la politización es tan fuerte que no se logra crear un servicio civil profesional, y no puede garantizarse la atracción y retención de personal competente, ni la disponibilidad de mecanismos de gestión que permitan influir la conducta laboral de los funcionarios. Entre ellos, los casos de **El Salvador, Paraguay, Panamá, Honduras, República Dominicana y Bolivia** no presentan iniciativas de cambio en curso, mientras que hay movimientos de reforma en **Perú, Nicaragua, Guatemala y Ecuador**. Pero estas reformas, al no estar sostenidas en cierta consistencia normativa previa o en la institucionalización de áreas que puedan liderarlas, se consideran como con pocas perspectivas de éxito.

El resto de los países (**Venezuela, México, Uruguay, Colombia, Argentina**) presentan

sistemas de servicio civil medianamente conformados, pero que no llegan a consolidarse en términos de garantías de mérito y herramientas de gestión que permitan una administración eficiente de los recursos humanos del estado. **Venezuela, Argentina y Uruguay** no presentan iniciativas que impulsen la consolidación de sus sistemas, por lo que no se ven en el futuro inmediato posibilidades para avances significativos en este sentido. De todos modos los tres países han logrado algún nivel de instalación de profesionalización en sus sistemas, así como la institucionalización de sus áreas de recursos humanos, con lo que un cambio de política tendría bases en donde anclar un proyecto de cambio. En cambio, **Colombia y México** se señalan entre los países que alcanzaron también algún desarrollo de sus servicios civiles, pero que presentan situaciones de mejor perspectiva para su consolidación a futuro a partir de iniciativas de reforma en curso. Los motivos son diferentes en cada caso, identificando la fuerte institucionalización de la función de recursos humanos en el caso de **Colombia** y el impulso político dado a la reforma en el caso de **México**, que revierte la debilidad de las normas e instituciones previamente vigentes en relación con el servicio civil, y la continuidad normativa.

Referencias

- Baron, James N. & Kreps, David M. (1999) *Strategic Human Resources: Frameworks for general managers*. New York. John Wiley & Sons, Inc.
- Iacoviello, M. y Rodríguez Gustá, A.L. (2005) “Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Casos: Brasil y República Dominicana”. BID. Diálogo Regional de Política. Marzo.
- Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2004) “Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Casos: Argentina, Costa Rica, Guatemala, Chile, Nicaragua, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y Bolivia”. BID. Diálogo Regional de Política. Marzo.
- Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2005) “Diagnóstico Institucional de los Servicios Civiles de

- América Latina. Informe Final”. Diálogo Regional de Política, BID. Presentado en la V Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Washington, DC, 17–18 de marzo.
- Iacoviello, M., Iturburu, M. e Ivania de la Cruz Orozco (2005) “Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Casos El Salvador, Honduras y Panamá”. BID. Diálogo Regional de Política. Diciembre.
- Iacoviello, M., Rodríguez Gustá, A.L. e Ivania de la Cruz Orozco (2005) “Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Caso México”. BID. Diálogo Regional de Política. Marzo.
- Longo, Francisco (2002) “Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil”. Informe elaborado para el Diálogo Regional de Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo, abril 2002.
- Longo, Francisco (2004) “Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público”. Paidós. España.
- Milkovich, G.T. & J.W. Boudreau (1997): Un enfoque de Estrategia. Dirección y Administración de Recursos Humanos. McGraw-Hill. Irwin. Sexta Edición.

ANEXO A

MARCO NORMATIVO VIGENTE PARA EL SERVICIO CIVIL EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN

Países con regímenes de servicio civil vigentes dictados antes de 1990

País	Mención Constitucional ³⁵	Normas previas a 1990			Normas desde 1990	
		1953	1954	1954	Reglamento del Estatuto de Servicio Civil	Normas desde 1990
Costa Rica	1949 Título XV Ley – Idoneidad – Despido por reducción	1953	1954	1954	Reglamento del Estatuto de Servicio Civil	Normas desde 1990
El Salvador	1950 2000 ³⁶ Título VI Ley – Prohíbe huelga	1961			Sin reglamentar	Normas desde 1990
Guatemala	1985 Sección IX Acceso – Ley – Derecho de huelga	1968	1998	1998	Reglamento de la Ley del Servicio Civil	Normas desde 1990
Honduras	1957 1982 ³⁷ Título XI Ley – Prohíbe doble cargo	1967	1976	1976	Reglamento de la Ley de Servicio Civil	Normas desde 1990

Nota: en itálicas: normas derogadas, en negrita: normas vigentes

³⁵ Se indica año de origen de la constitución vigente, y última reforma significativa. Fuente: Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Derecho Público Comparado <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP>

³⁶ El acuerdo de pacificación con el FMLN en 1991 incluyó numerosas reformas constitucionales, la última ratificada en julio de 2000.

³⁷ La Constitución de 1957 reemplazó a la de 1936, conocida como “Constitución de la dictadura”, y fue posteriormente reformada parcialmente hasta la aprobación en 1982 de la Constitución hoy vigente.

Países con regímenes de servicio civil dictados después de 1990

País	Mención Constitucional	Normas previas a 1990			Normas desde 1990		
Bolivia	Título IV Estatuto 1967 1994			1999 2000	Estatuto del Funcionario Público Modificación EFP	2000	Reglamento Estatuto del Funcionario Público.
Nicaragua	Art. 131 Ley – Responsabilidad funcionarios 1987 1995 ³⁸			1990 2003	<i>Ley del Servicio Civil y la Carrera Administrativa</i> Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa	2004	<i>Derogada por decreto dos meses después</i> Reglamento de la LSCyCA
Panamá	Título XI LCA – Carreras específicas – Estabilidad sujeta a competencias 1972 1994 ³⁹			1994	Ley de Carrera Administrativa.	1997	Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa
R. Dominicana	Art. 55 Amplias potestades PEN ⁴⁰ 1966			1991	Servicio Civil y Carrera Administrativa	1994	Reglamento de aplicación de la Ley del Servicio civil

Nota: en itálicas: normas derogadas, en negrita: normas vigentes

³⁸ El texto vigente corresponde a la Constitución de 1987, con las profundas modificaciones de la Ley de Reforma parcial de 1995.

³⁹ La Constitución vigente es el texto de 1972 con sucesivas reformas, siendo la central en 1983 que modifica los aspectos autoritarios del texto de 1972.

⁴⁰ Este artículo *limita* la estabilidad de los funcionarios públicos.

Países que modifican integralmente sus regímenes de servicio civil a partir de 1990

País	Mención Constitucional		Normas previas a 1990			Normas desde 1990			
	Año	Contenido	Año	Norma	Año	Norma	Año	Norma	
Argentina	1957	Art. 14 bis	1973	Escalafón general	1991	1991	Sistema Nacional de Profesión Administrativa	2002	Reglamentación Ley Marco del Empleo Público
	1994	– Estabilidad	1980	Régimen Jurídico Básico de la Función Pública	1980	Reglamento del RIBFP	1999	Ley Marco de Regulación del Empleo Público	
Colombia	1992	Arts. 122-130 Ley – Concurso público – Prohíbe doble empleo y nepotismo – Retiro por mal	1968	Decreto que regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales	1998	1998	Normas sobre carrera administrativa		Sin reglamentar Impugnada por sentencia de la Corte (1999) Sin reglamentar
	1979 1998	Tít. V, Cap. II – Ley Carrera – Mérito – Nepotismo	1978	Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa	1985	Reglamento General de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa	2003	Ley de Empleo Público, Carrera Administrativa y Gerencia Pública	Sin reglamentar
Paraguay	1992	Art. 101 – Acceso – Ley Carreras	1970	Estatuto del Funcionario Público.	2000	2000	Ley de la función pública		Sin reglamentar Impugnada por dictámenes de la Corte
	1979 1994 ⁴¹	Tít. I, Cap. IV Ley – Derecho a huelga	1984	Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público	1985 1990	Reglamento de la ley de Carrera Administrativa	2004	Ley Marco del Empleo Público Proyecto LCA 2005	Sin reglamentar
Venezuela	1961 1999 ⁴²	Art. 141-149 Estatuto – Concurso público – Prohíbe doble empleo y nepotismo.	1975	Ley de Carrera Administrativa (LCA)	1999	Reglamento General de la Ley de carrera Administrativa	2002	Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP)	Sin reglamentar

⁴¹ El texto de 1993 corresponde a la reforma promovida por el gobierno de Fujimori.

⁴² El texto de 1999 corresponde a la Constitución Bolivariana de Venezuela, que reformula el texto original de 1961

Países con reformas en el marco normativo del servicio civil a partir de 1990

País	Mención Constitucional		Normas previas a 1990			Normas desde 1990		
	Año	Contenido	Año	Contenido	Año	Contenido	Año	Contenido
Brasil	1988	Arts. 37 a 41 – Carrera – Estabilidad – Jubilación – Otras disp.	1936	<i>Ley 284 – Concursos públicos</i>	1998	Enmienda Constitucional 19	1998	Enmienda Constitucional 41 y 42
	1988	Constitución. Título III, Cap. VII, Secciones I y II ⁴³	1988	Constitución. Título III, Cap. VII, Secciones I y II ⁴³	2003	Enmienda Constitucional 41 y 42	2003	Enmienda Constitucional 41 y 42
Chile	1980	Art. 38	1989	Estatuto Administrativo de los Funcionarios del Estado	1989	Reglamento General de Calificaciones del personal afecto al Estatuto Administrativo.	2003	Ley de Nuevo Tratamiento. Regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica
	1989	– Carrera – Mérito – Acceso	1989	Estatuto Administrativo de los Funcionarios del Estado	1989	Reglamento General de Calificaciones del personal afecto al Estatuto Administrativo.	2003	Ley de Nuevo Tratamiento. Regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica
México	1917	Art. 123 Apt. B – Mérito – Escalafón – Huelga	1963	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado		Sin reglamentar ⁴⁴	2003	Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
	1917	Art. 123 Apt. B – Mérito – Escalafón – Huelga	1963	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado		Sin reglamentar ⁴⁴	2003	Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
Uruguay	1967	Art. 59 al 64 Estatuto – Carrera	1943	Estatuto del Funcionario Público			1996	Leyes de presupuesto quinquenales ⁴⁵
	1967	Art. 59 al 64 Estatuto – Carrera	1943	Estatuto del Funcionario Público			2001	Ley de rendición de cuentas 2001
			1986	Escalafones de la Función Pública			2002	Ley de rendición de cuentas 2001

Nota: en itálicas: normas derogadas, en negrita: normas vigentes

⁴³ En Brasil el régimen de servicio civil está “constitucionalizado”, por ese motivo las modificaciones centrales requieren enmiendas constitucionales.

⁴⁴ La Ley es en sí misma una reglamentación del Art. 123 de la Constitución.

⁴⁵ Las leyes de presupuesto quinquenales y las leyes de rendición de cuentas incluyen modificaciones sobre el régimen de los funcionarios públicos. Las disposiciones se incorporan al Texto Ordenado de Normativa sobre Funcionarios Públicos.

ANEXO B

INDICADORES CUANTITATIVOS DE LOS SERVICIOS CIVILES EN LATINOAMERICA⁴⁶

INDICADOR	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
Tasa de designaciones políticas	0.26%	9%	9,52%	1.08%	1.34%	N/d	0.83%	0.46%	0.19%	1.6%
Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno	1.97%	5.41%	2,12%	10.05%	5.48%	5.08%	8.98%	7.32%	4.68%	13.14%
Compresión Salarial	12.73	43.95	16,7	16.60	18.78	2.97	4.14	5.40	13.24	5.75
Suelo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita	1.68	4.96	5,27	2.58	2.25	2.79	2.73	1.58	0.93	3.75
Suelo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado	2.41	1.47	4,42	1.30	2.10	4.08	1.16	0.30	0.47	2.68
Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total	0.41%	3.16%	0,32%	1.25%	0.93%	1.73%	2.7%	2.3%	5.89%	1.86%
Gasto público total del gobierno central / Número total de empleados públicos del gobierno central (dólares)	56.433	7.638	85.616	23.457	71.759	21.361	6.090	11.862	5.487	38.814

⁴⁶ Elaboración propia con base en información oficial y fuentes secundarias. El detalle de las fuentes utilizadas y la base de los cálculos se indica en los diagnósticos institucionales de cada país.

INDICADOR	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Tasa de designaciones políticas	N/d	0.78%	17.76%	1.68%	0.37%	N/d	0.71%	1.32%
Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno	9.36%	7.8%	3.47%	10.3%	5.98%	5.62%	6.18%	5.37%
Compresión Salarial	12.36	22.78	7.75	23.07	46.93	4.05	17.5	26.72
Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita	1.78	1.47	1.77	1.51	2.71	2.86	1.97	1.54
Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado	1.78	2.54	1.28	2.02	4.19	0.83	1.07	1.08
Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total	2.53%	1.84%	0.89%	1.67%	2.2%	1.61%	3%	3.61%
Gasto público total del gobierno central / Número total de empleados públicos del gobierno central (dólares)	37.156	17.016	26.706	14.265	51.496	6.360	50.153	10.866

Análisis comparativo por índices

Francisco Longo

Los índices permiten sistematizar una realidad muy compleja, y acercarnos al conocimiento de la situación real en materia de función pública o SC, pero no juzgan la actuación de un gobierno u otro en tal materia; expresan una situación históricamente configurada e identifican las características básicas de los correspondientes modelos nacionales de SC. Sin duda, la perspectiva de análisis no es neutral, y contrasta tales modelos con los principios, criterios y valores que están presentes en el marco de referencia del diagnóstico, pero los modos y arreglos mediante los que cada país estaría llamado a desarrollar aquéllos deberán ser inevitablemente idiosincrásicos.

Considerando la variedad de actores implicados en la elaboración de los diagnósticos y la complejidad de la realidad propia de cada país, puede concluirse que los índices son un instrumento de gran relieve para el estudio sistemático y comparativo de los sistemas de SC en Latinoamérica.

I. EFICIENCIA

El índice de eficiencia evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano, así como la relación de ésta con la política fiscal y con sus mercados de referencia.

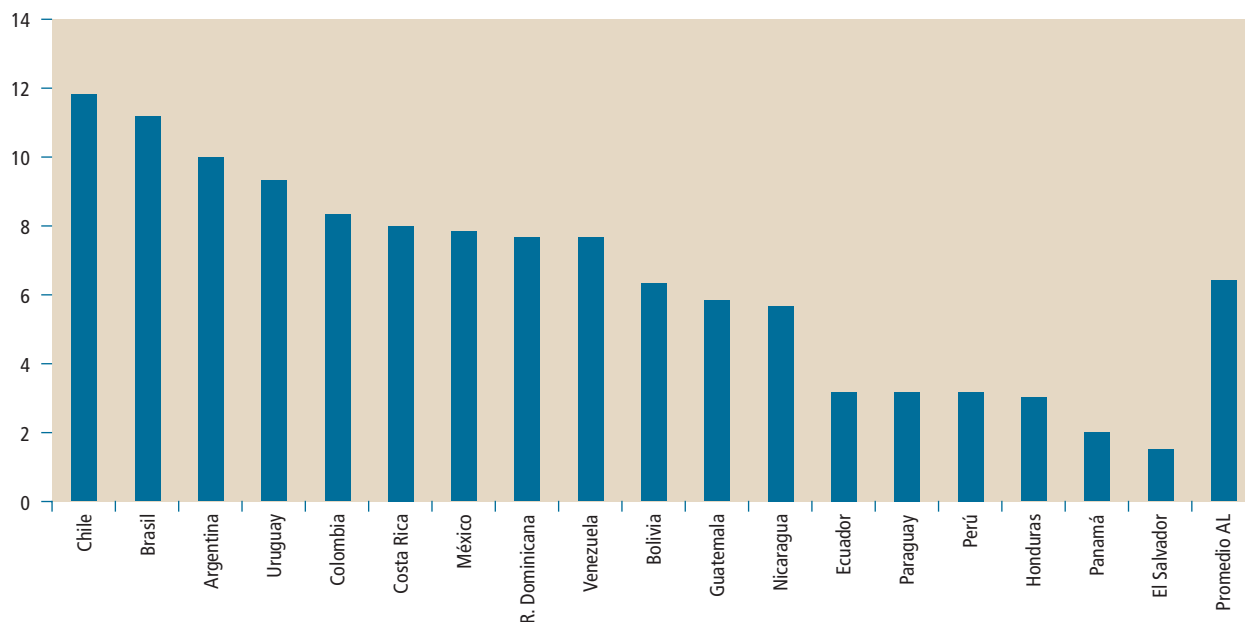
En numerosos países, hay una importante **falta de información sobre el personal**

existente y sus características, pero sobre todo existe una falta de información sobre necesidades de personal, imprescindible para optimizar efectivos. Esta situación es clara en países como Argentina, República Dominicana, Colombia y Guatemala. En Uruguay se constata una coexistencia de superávits y déficit de personal, por carecerse de mecanismos que relacionen necesidades y efectivos. Lo mismo sucede en Panamá. No se conocen datos de absentismo ni rotación en la mayor parte de los países analizados.

En Panamá, existe un procedimiento que establece pasos, fundamentos legales, formularios a completar y responsabilidades para la administración y control de las ausencias justificadas (permisos, licencias, tiempo compensatorio reconocido, separación del cargo y vacaciones); no obstante, este procedimiento aún no se utiliza. La falta de controles ha hecho posible llegar al extremo de la existencia de trabajadores que cobran su salario sin contraprestación de servicios, de los cuales no se ha podido estimar su número. En el Perú, los sistemas de información presentan errores significativos, y parece escasa la viabilidad de su resolución en el corto plazo.

Sin embargo, **otro grupo de países ha realizado esfuerzos importantes respecto a sus sistemas de información.** En Chile, existe un sistema eficaz de información de recursos humanos (aún sin contar con el alto grado

Gráfico 21.1. Eficiencia



Fuente: Elaboración propia

de informatización) y se observan prácticas adecuadas de control del absentismo, y bajos índices de éste, de acuerdo con las auditorías que ejerce la Contraloría. Asimismo, el *Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE)*, iniciado a partir del año 2001 (Ministerio de Hacienda, 2002) contempla el desarrollo de un nuevo *Sistema de Información de Personal de la Administración Pública (SIAPER)*, cuyo objetivo es generar una base de datos de personal orientada a optimizar la interacción entre los servicios públicos, la *Dirección Nacional de SC (DNSC)*, la *Dirección de Presupuesto (DIPRES)* y la Contraloría General. En Bolivia se ha construido el *Sistema integrado de gestión administrativo presupuestario (SAFCO – soporte informático SIGMA)*, pero con bajo nivel de implantación efectiva).

En Brasil, no hay un alto grado de absentismo, especialmente en aquellas organizaciones donde hay control electrónico de las asistencias, como ocurre en Brasilia, pero existe una acusada informalidad en la jornada de trabajo. El Salvador, con la ayuda del Banco Mundial, se ha dotado (1996) de un *Sistema de Información de Recursos Humanos (SIHR)*, que ha permitido contar con el

historial de todos los empleados públicos (funciones, salario y currículo). El sistema no es compatible con el que utiliza el Ministerio de Hacienda y duplica esfuerzos al elaborar el presupuesto. En México existe la voluntad de establecer un registro funcional llamado *Registro Único de Servidores Públicos (RUSP)*, también conocido como *Banco de Talentos*, que será operado por las dependencias pero estará centralizado en su definición y análisis. El RUSP integrará la definición de perfiles y el catálogo de puestos.

La **falta de planificación** es la carencia fundamental hallada en este campo, y se relaciona con el índice de coherencia estratégica, que pondrá de manifiesto una debilidad extensible a todos los países. En consecuencia, en la mayoría de los países la inversión en políticas de personal es reactiva. No obstante, hay inicios de sistemas adecuados de planificación e información en Brasil. Es un proceso que requiere cambios culturales, además de seguimiento y continuidad, pero por ahora, en estos países, el camino parece haberse iniciado correctamente. En Guatemala, la ausencia de orientaciones estratégicas vinculadas a las políticas públicas, la precariedad de los

sistemas de planificación y la alta politización del SC son sus características más definidoras.

Hay un importante **peso de la nómina sobre el gasto público** total referido al gobierno central, incluyendo pensiones, en Uruguay o en Brasil. También se constata un importante peso de los **gastos de personal sobre PIB** en Colombia, y en El Salvador y Honduras representan el 50% del gasto del gobierno. No obstante, los datos sobre este aspecto son bastante heterogéneos y dificultan la comparación.

Se detecta un **déficit en el sistema de pensiones públicas** en Uruguay y en México. También en Nicaragua, donde no se logra articular un modelo definido. Lo mismo sucedía acusadamente en Brasil, donde el sistema, que suponía un privilegio difícilmente justificable de los empleados públicos, ha sido sustancialmente revisado por el gobierno del Presidente Lula Da Silva, mediante la Enmienda Constitucional 41 de 2003, en línea con el control del gasto público y su relación con el personal. En Venezuela, las pensiones constituyen también un problema, no solo por su coste en términos de gasto público, sino también por la lenta implementación de las modificaciones realizadas en el marco legal.

II. MERITO

El índice de mérito evalúa el nivel de las garantías de profesionalidad en el funcionamiento del SC, y el grado de protección efectiva frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas.

Diferentes países se caracterizan por un grado importante de **vulneración del principio de mérito**, acompañada de una excesiva informalidad de estructura, normas y prácticas, lo que conduce a la prevalencia de criterios clientelares en la incorporación al empleo público, la promoción en la carrera y la política de salarios. En el caso de Nicaragua, no existía formalmente un régimen de SC hasta el 2004, y en la actualidad es sólo incipiente. En la República

Dominicana, para el ingreso al SC se utilizan lazos políticos con el gobierno de turno; por el contrario, el mérito es un criterio central para la incorporación de funcionarios a la Carrera Administrativa (minoritaria). Existe una tensión inherente a las pretensiones de la Ley de contar con funcionarios permanentes y las prácticas políticas del Poder Ejecutivo. En Guatemala, se constata la prevalencia de criterios clientelares en la incorporación al empleo público, la promoción y los salarios. En Ecuador, la gestión del empleo, desarrollo y rendimiento, aparecen permeadas por prácticas de tipo clientelar. En Panamá, encontramos un sistema de clientela en el que la variable política es determinante para el ingreso y el mantenimiento del empleo. En el Perú, se evidencia una fuerte inequidad interna, ya que para puestos similares se pueden encontrar distintas remuneraciones en función del organismo de que se trate.

En Venezuela, el diagnóstico refleja la debilidad del criterio de mérito para el acceso a la carrera administrativa. Asimismo, y si bien actualmente se intenta desarrollar reglamentaciones capaces de homogenizar la práctica, ésta ha sido irregular dependiendo del organismo. Ni las normas ni la modalidad de integración de los órganos de selección muestran pautas relativas a garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación. Además, se han dado importantes rescisiones de empleo por motivos de tipo político. En Honduras las convocatorias no son abiertas y no hay mecanismos que eviten los ingresos por criterios políticos. Se percibe, no obstante, un cierto aumento de poder relativo de la Dirección de SC para impedir que los cargos de niveles altos sean ocupados por recomendados políticos cuando éstos no reúnen los requisitos del puesto. En Bolivia, después de varios años de experiencias piloto de incorporación a través de concurso público, comienza a replicarse esta modalidad en otras áreas. En Argentina, puede hablarse de un mediano grado de articulación del subsistema de empleo, sobre todo en cuanto a las garantías mínimas para el reclutamiento y la selección, promoción y pago en función del mérito.

En la selección del personal, es muy común la existencia de **brechas entre lo pautado normativamente y la práctica cotidiana**. En algunos casos, como vía de escape del control legal del principio de mérito, se utiliza el nombramiento provisional en puesto vacante por razones de urgencia, para después adaptar el concurso al candidato que ya ocupa el cargo. Hay un uso abusivo de formas especiales de contratación para eludir la norma, y una utilización extendida de normas de excepción para designar directamente en cargos que exigirían concurso. En El Salvador, la única reforma parcial de la Ley de SC (1961) que se ha realizado (finales de los 90) ha permitido regularizar a los trabajadores en régimen de contrato (pensados para funciones muy específicas y por períodos cortos) que en la práctica representaban el 40% del total de los empleados. En Uruguay, la carrera administrativa existe y puede decirse que sus reglas se cumplen. Sin embargo, este cumplimiento es más formal que real, debido a que muchas normas responden a ajustes *ad hoc* que legalizan prácticas discrecionales. En suma, en

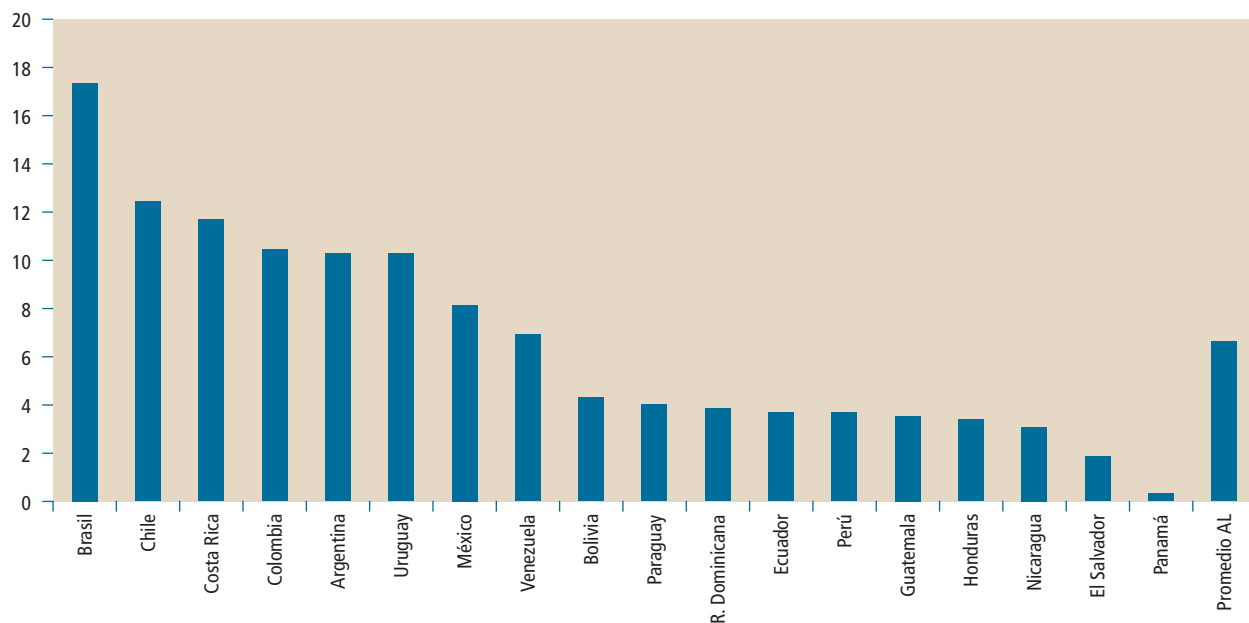
la administración uruguaya hay una diferencia notoria entre el deber ser y lo que efectivamente ocurre en la práctica; se produjo una evolución en la concepción y en las prácticas de la gestión de RRHH, pero todas las reformas lo fueron de parte de sus componentes, y faltó una reconcepción y modernización integral.

Los **órganos de selección** no están, en muchos países, suficientemente tecnificados, y se opta a veces por la contratación de empresas externas, como en Bolivia o Guatemala. La informalidad y ausencia de garantías de selección se extiende a otros campos, como la promoción, las retribuciones o las rescisiones por razones políticas.

Brasil es una **excepción a todo lo anterior**. En Brasil, el reclutamiento para los cargos es impersonal, meritocrático y dificulta el ingreso por recomendaciones: los concursos son el mecanismo de reclutamiento.

Las evaluaciones de ciertos países reflejan **avances, en algunos casos importantes, en este campo**. El caso más significativo es el de Chile, donde el diagnóstico constata la evolución progresiva y sostenida del sistema de SC

Gráfico 21.2. Mérito



Fuente: Elaboración propia

hacia la plena consolidación de un sistema de mérito. Sin perjuicio de los desafíos pendientes para su pleno desarrollo, la Ley de Nuevo Trato ha supuesto un importante punto de inflexión, siendo de destacar especialmente la reducción de los cargos de libre designación, en el marco de la creación, con criterios de mérito, de la Alta Dirección Pública.

Asimismo, el informe sobre Colombia refleja los esfuerzos actuales y las acciones iniciadas en el subsistema de empleo, sobre todo en cuanto a las garantías mínimas para el reclutamiento y la selección en función del mérito: reclutamiento abierto, la ausencia de discriminación y ciertas garantías del proceso de incorporación. Uno de los mayores logros de la última reforma en México, la Ley del Servicio Profesional de Carrera, es el concurso abierto y por méritos para ingresar al primer nivel de puestos.

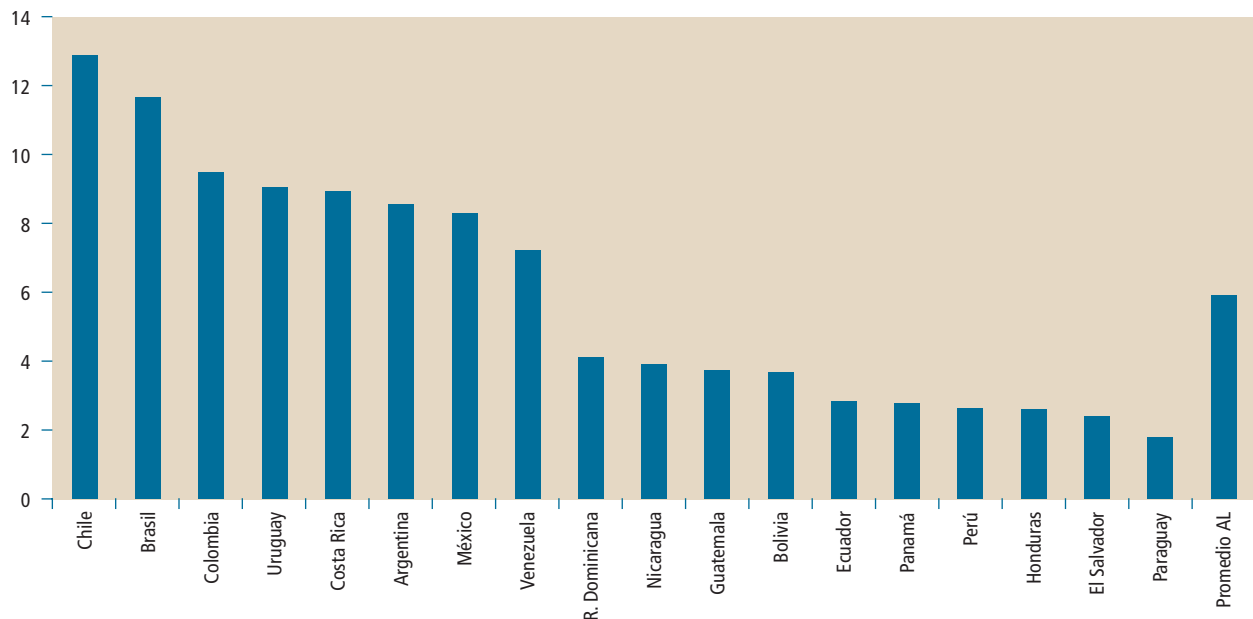
En algunos países, los programas de gobierno en curso de implementación incluyen previsiones de creación o fortalecimiento de los sistemas de garantías del mérito en el acceso y la carrera, cuya eficacia práctica no es posible evaluar todavía.

En todos los países con deficiencias apreciables en este índice parece haber **áreas más protegidas de la arbitrariedad**: “contratos de alta especialización” en Uruguay; Ministerio de Producción y Comercio en Venezuela; hasta cierto punto, el escalafón del Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA) en Argentina; la Aduana en Bolivia; la Secretaría de Estado de Trabajo, la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), la Contraloría General de la República y la Suprema Corte de Justicia en República Dominicana; algunos sectores con estatutos especiales (sanidad y educación) en Honduras. Destaca en este país la implementación de mecanismos que garantizan la igualdad de género, etnia, etc., lo que ha sido reconocido incluso por el sector sindical.

III. CONSISTENCIA ESTRUCTURAL

El índice de consistencia estructural evalúa la solidez e integración sistémica del SC, atendiendo a los elementos estructurales básicos que deben

Gráfico 21.3. Consistencia estructural



Fuente: Elaboración propia

formar parte del mismo. Se despliega en tres subíndices.

III.1. Coherencia estratégica

Este subíndice mide la vinculación de los procesos y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos a las prioridades estratégicas gubernamentales.

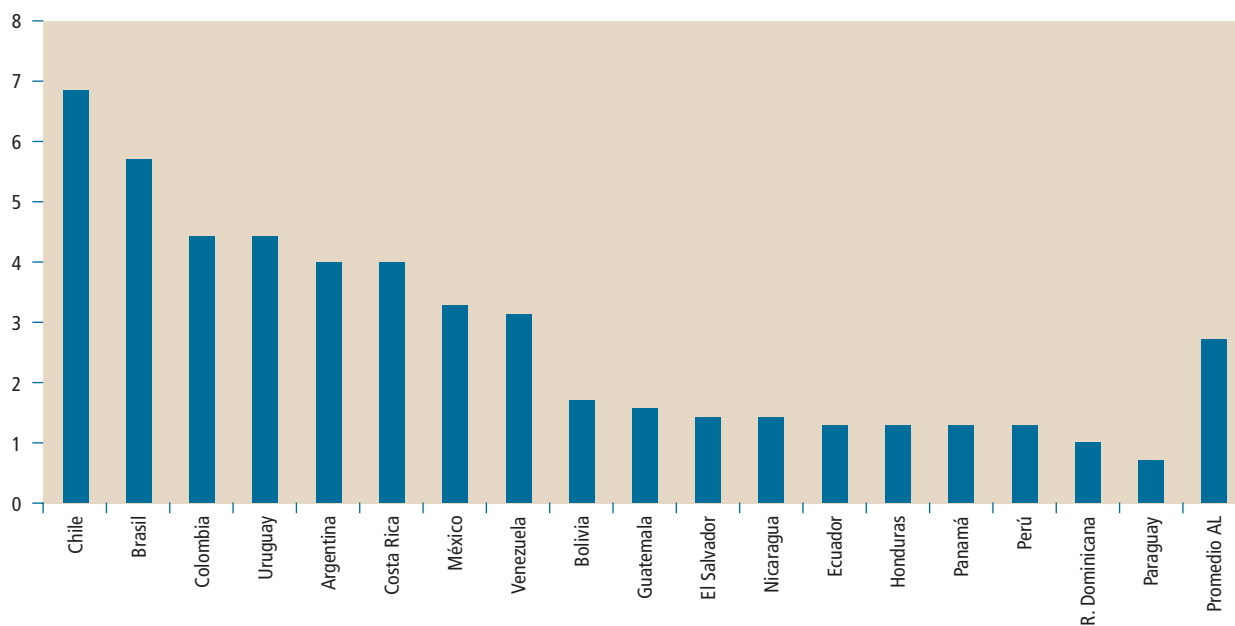
Todos los informes, en sus conclusiones, caracterizan, aunque con énfasis diferentes, la **falta de vinculación entre la GRH y la estrategia institucional** como el principal de los problemas de sus sistemas de función pública. Así sucede, por citar algunos casos, en el Perú, Honduras, Costa Rica o Nicaragua. En el caso de México el informe identifica que se está implantando un nuevo sistema de puestos profesionales sin haber identificado primero áreas de déficit e ineficiencia donde introducir la profesionalización de los servidores. En Panamá, el clientelismo parece la estrategia dominante, y a ella se relegan los restantes objetivos organizativos. En Ecuador, la ausencia de estrategias definidas im-

pide el alineamiento de las políticas de personal con orientaciones prioritarias y objetivos operativos. En Uruguay, la planificación es practicada como una función de apoyo, faltando una mayor vinculación con los resultados y decisiones estratégicas de la organización. En Brasil, hay una coherencia alta respecto a la planificación de metas institucionales, pero baja en lo que se refiere al desempeño individual.

Se trata de la carencia transversal más destacada por los diferentes evaluadores, y sin duda una de las conclusiones más relevantes de la aplicación realizada hasta la fecha del marco analítico. Quizá una relativa excepción se daría cuando la influencia de las políticas de austeridad y la restricción presupuestaria se constituye en la principal orientación estratégica de las políticas de personal. Así ocurre en El Salvador, donde el Ministerio de Hacienda bloquea de hecho las iniciativas que no concuerden con los planes de reducción del gasto público.

Lógicamente, esta carencia de base se extiende al conjunto de subsistemas de la GRH, y se hace patente en la **ausencia de estrategias**

Gráfico 21.4. Coherencia estratégica



Fuente: Elaboración propia

de compensación, de movilidad, de capacitación, etc. En buena parte de las realidades nacionales analizadas, la GRH se circunscribe a la administración de personal, esto es, a un conjunto de actividades de trámite, más o menos inerciales, privadas de aliento estratégico. Así, por poner un ejemplo, en Costa Rica, los procesos de ingreso, movilidad, retribuciones, evaluación del desempeño, incentivos y salida no están vinculados a las prioridades y orientaciones institucionales. Este tipo de afirmaciones son comunes a los diferentes diagnósticos nacionales.

III.2. Consistencia directiva

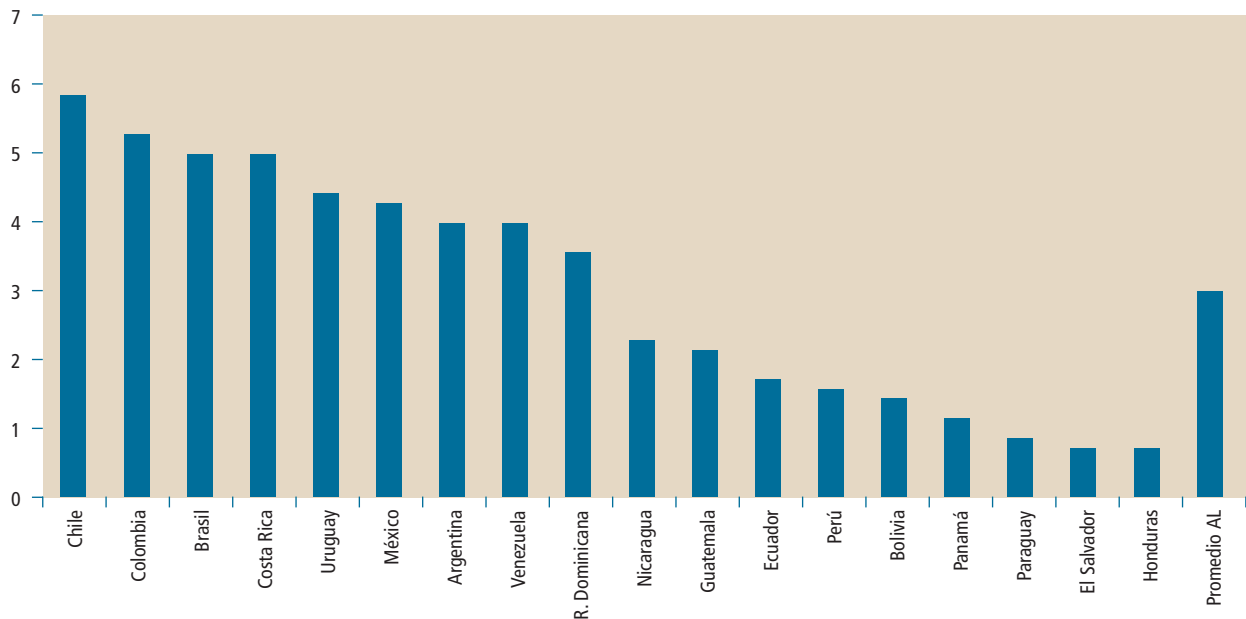
Este subíndice mide el grado de desarrollo de la función de dirección en el interior del sistema público de gestión del empleo y los recursos humanos.

El **exceso de uniformidad y centralización de las decisiones** de GRH es una constatación muy generalizada. La correspondiente falta de autonomía de los directivos es común a la práctica totalidad de los países. A su vez, la fal-

ta de implicación de los supervisores en la gestión de las personas a su cargo es destacada en diferentes evaluaciones nacionales. En Guatemala, **el rol de los directivos es limitado** en parte por el fuerte componente clientelista del sistema de gestión de recursos humanos y por la resistencia al cambio de la cultura burocrática. La *Oficina Nacional de SC (ONSEC)*, administra un sistema altamente centralizado y burocratizado pero con escasa autonomía para implementar políticas que excedan lo meramente administrativo. En Brasil, el desarrollo de un rol más directivo de los supervisores al establecer las tareas y logros de los funcionarios se considera una tarea en buena parte pendiente. En Honduras, falta preparación y compromiso en las personas que ejercen tareas directivas. El nivel de descentralización efectiva de la GRH es bajo en los organismos centrales y mayor en los descentralizados.

En algunos casos, por el contrario, puede hablarse de un **grado excesivo de poder de decisión de los directivos** que ha abierto el paso a comportamientos poco cohesionados y a riesgos de arbitrariedad. Así, en Pana-

Gráfico 21.5. Consistencia directiva



Fuente: Elaboración propia

má, el clientelismo dominante se apoya en un amplio margen de maniobra de los directivos para designar, rotar y despedir a un trabajador, decisiones que se fundan en cuestiones estrictamente políticas. En México, los directivos han gozado tradicionalmente de un gran margen de maniobra respecto las decisiones relativas a su personal. Los cambios recientes apuntan precisamente a enmarcar esta autonomía dentro de lineamientos claramente estipulados, lo que ha comenzado a generar temores entre los actores afectados. El estudio muestra en este punto con claridad las tensiones entre los vectores de mérito y flexibilidad, a los que se aludirá más adelante.

Existen **claras carencias de formación directiva**. En Nicaragua, el rol de los directivos es limitado en parte por el fuerte componente clientelar del sistema de gestión de recursos humanos, la ausencia de un marco legal relativo al SC y la resistencia al cambio de la cultura burocrática. En el Perú, no hay formación para los directivos ni políticas vinculadas a fortalecer las unidades de RRHH. En general, es difícil hablar de una función directiva mínimamente profesionalizada, excepto en Brasil, y últimamente, como antes se indicó, en Chile. En este país, la opción del Gobierno en materia de capacitación directiva no ha sido crear y administrar escuelas, sino introducir políticas y regulaciones para que sea el sistema de educación superior chileno el que responda a las necesidades de los organismos. La capacitación está dirigida a perfeccionar competencias de los funcionarios, y no conduce a la obtención de títulos universitarios.

Hay una **falta de imagen de los servicios centrales de RRHH como instancias creadoras de valor** o, en el mejor de los casos, grandes diferencias en la valoración de aquellos. La falta de tecnificación de estos servicios es destacada en diversos informes. En Uruguay, se reconoce un escaso peso en el sistema a la unidad central responsable del SC. En Guatemala, el organismo central está más vinculado al seguimiento de largos procedimientos de corte burocrático que al asesoramiento a las

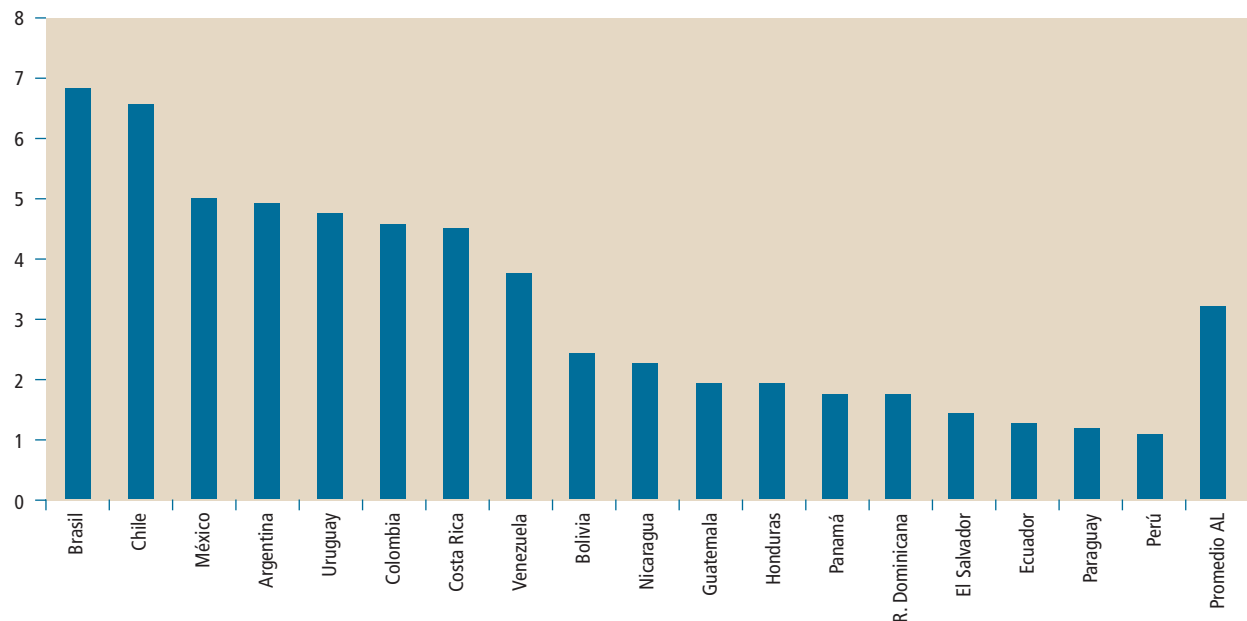
áreas de gestión, restando capacidad de cambio y mejora del sistema. En Paraguay, la gestión de recursos humanos ha mantenido una concepción tradicional y empobrecida, que supone su percepción como un conjunto de trámites administrativos, y no como un área clave para el logro de productos y resultados organizativos. En Venezuela, el rol del organismo central está más vinculado al control que a la aportación de inteligencia, restando capacidad de cambio y mejora al sistema.

III.3. Consistencia de los procesos

Este subíndice mide el grado de desarrollo de los procesos básicos de gestión del empleo y los recursos humanos, así como las adecuadas relaciones entre ellos.

El problema más común en este campo afecta a la **escasa calidad de los sistemas de información sobre el personal**, que se consideran deficientes (Venezuela, Colombia, Guatemala), dispersos y fragmentados (Argentina), se hallan en construcción (Uruguay), o son, simplemente, casi inexistentes (Bolivia, República Dominicana, Guatemala). En Nicaragua, se está avanzando hacia la conformación de sistemas de información que den cuenta de la cantidad de empleados y otros aspectos relativos a los RRHH en la función pública. En la República Dominicana, un importante cuello de botella es la ausencia de datos fiables sobre la nómina de personal. Es difícil instrumentar una planificación ligada a metas institucionales cuando la información sobre los recursos humanos disponibles adolece de estos problemas.

Los **sistemas de evaluación del rendimiento** no existen, no se aplican (Guatemala), son deficitarios en estándares de cumplimiento (Uruguay, Argentina), existen serias carencias en su aplicación práctica (El Salvador, Nicaragua), o presentan una escasa implicación de los directivos (Venezuela, Colombia). Incluso en los países donde la práctica de evaluación de resultados de programas y unidades tiene ya una extensa tradición (Brasil, Chile) la traducción de ésta en

Gráfico 21.6. Consistencia de los procesos

Fuente: Elaboración propia

evaluaciones del desempeño individual presenta todavía déficit importantes.

En materia de organización del trabajo, los déficit constatados cubren un amplio espectro, que va desde la **ausencia de descripciones fiables de puestos** y perfiles (Bolivia) hasta sistemas de clasificación excesivamente detallados, que perjudican a la movilidad (Colombia). En otros casos (Guatemala), hay sistemas de clasificación, pero la valoración de los cargos permanece inaplicada desde hace años, siendo inexistente la definición de los perfiles por competencias y es débil la gestión del empleo. Brasil posee unas detalladas descripciones de puestos que ahora, se están abriendo a fin de flexibilizar las relaciones de trabajo; las atribuciones están, en general, bien definidas y los perfiles de competencias necesarias para el buen desempeño tienen un grado razonable de precisión. Nicaragua posee un sistema de clasificación de puestos orientado a la gestión, que incorpora competencias en sus perfiles.

Hay grandes **diferencias retributivas no justificadas** en Argentina, Bolivia o Repú-

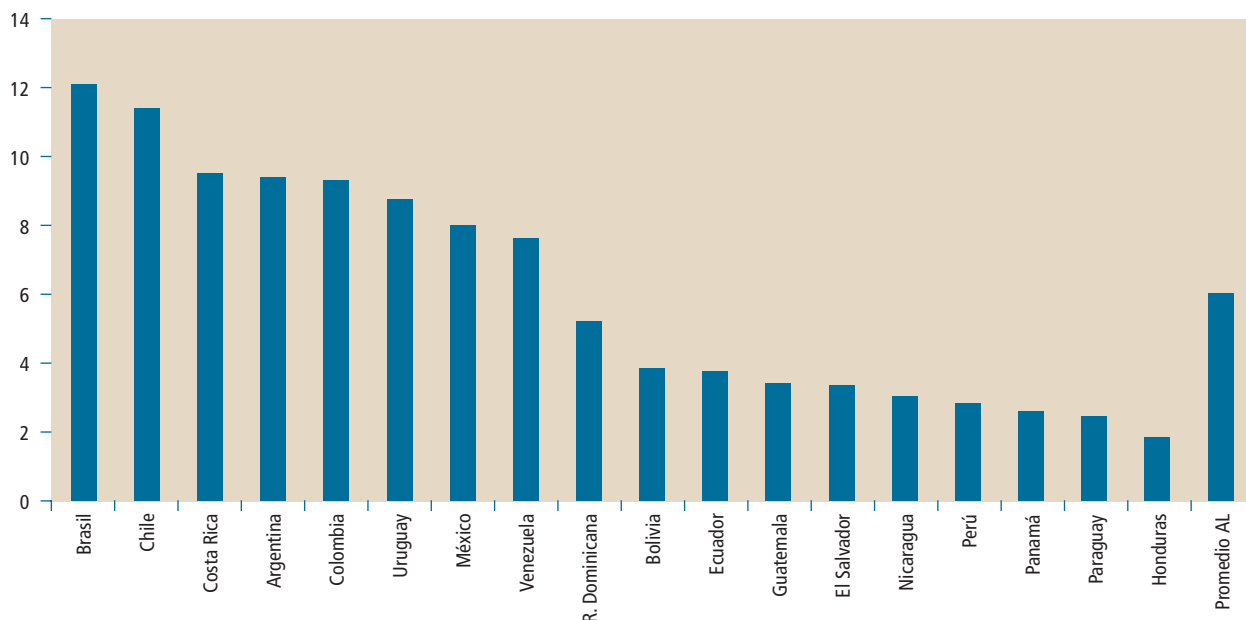
blica Dominicana. Sin embargo, en otros países (Guatemala) el problema es la casi inexistencia de diferencias en los salarios, lo que hace que la toma de responsabilidades sea muy poco atractiva. En Honduras, el sistema de la Ley de SC no se aplica al personal encuadrado en estatutos especiales, y tampoco a los empleados de las instituciones desconcentradas y descentralizadas, y donde la Dirección de SC no tiene autoridad ni competencia sobre ellas.

En Brasil, la igual retribución a tareas semejantes y el sistema de información sobre salarios han experimentado evoluciones positivas, mientras que otros (fiabilidad de la evaluación individual) siguen siendo problemáticos.

IV. CAPACIDAD FUNCIONAL

El índice de capacidad funcional evalúa la capacidad del sistema de SC para influir positivamente en el comportamiento de los empleados públicos. Se despliega, como el anterior, en tres subíndices.

Gráfico 21.7. Capacidad funcional



Fuente: Elaboración propia

IV.1. Competencia

Este subíndice mide la eficacia con la que se aseguran niveles adecuados de cualificación de los servidores públicos.

No se incluyen aquí, para evitar repeticiones, las observaciones ya citadas al hablar del mérito (ausencia de procesos fiables de selección, arbitrariedad, etc.), que lógicamente deben ser también considerados en este índice, por su evidente influencia sobre la cualificación profesional de los empleados.

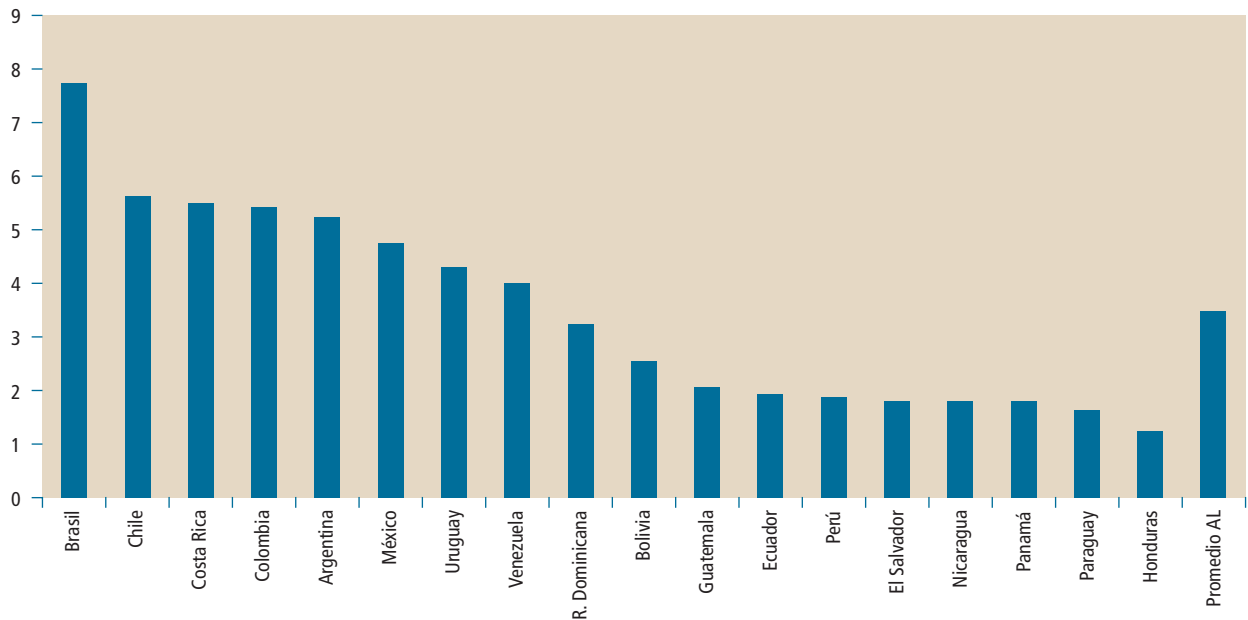
En Brasil, hay prácticas destinadas a asegurar la calidad del reclutamiento, pero existen limitaciones a la capacidad de alterar los requisitos de competencia de carreras estructuradas por la organización, para hacerlos más flexibles y polivalentes. En Bolivia, se constatan algunos avances registrados en la calidad del personal incorporado a través de concursos públicos, si bien persisten los criterios predominantemente clientelistas en la gestión.

Existen algunas visiones optimistas sobre el **nivel de tecnificación** alcanzado por las

plantillas públicas. El volumen de puestos que requieren titulación universitaria es alto en Uruguay, Bolivia y Brasil. En Venezuela, crece el nivel promedio de titulaciones, pero de forma “vegetativa”, no planificada. En algún caso (Guatemala), la situación es considerablemente peor en este punto: los puestos con titulación universitaria sobre puestos totales son un 6%, cuando en otros países se alcanza hasta el 40%. En Chile, se destaca un alto nivel de tecnificación de las dotaciones. En Costa Rica, existe un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de la plantilla pública, notándose incluso la sobre-calificación.

No obstante, en algunos de los países hay una cultura del título, no de la competencia (Uruguay). Ello se refleja en los sistemas y procesos de organización del trabajo. Las descripciones de puestos no incluyen competencias en ningún país, con la excepción de Brasil y Nicaragua. Los manuales de cargos se basan en méritos formales (Venezuela, Guatemala, Colombia), y en la República Dominicana no han sido verdaderamente adoptados.

Gráfico 21.8. Competencia



Fuente: Elaboración propia

En general, se constata una falta de capacidad técnica para asegurar niveles adecuados de competencias en los empleados públicos. **No hay estudios técnicos para definir los perfiles.** No se usan expertos en selección, salvo alguna excepción (caso actual de Chile para el personal directivo). En Perú no se desarrollan perfiles y si bien existen normas vinculadas a efectos de la selección estas no son aplicadas en forma homogénea y consistente prevaleciendo los mecanismos de contratación paralela que permiten un manejo discrecional del ingreso a la Administración Pública.

La formación adolece de déficit notables. El principal, como antes se dijo, es su falta de contenido estratégico. Faltan planes sistemáticos de capacitación (Uruguay), se actúa reactivamente (Venezuela) siendo las personas las que se postulan, sin análisis de necesidades organizativas. No se estudian los déficit de desempeño para definir necesidades de formación (Argentina). En Panamá, hay algunos avances registrados en la definición de perfiles, aunque

luego son escasamente utilizados en la capacitación. En Nicaragua, salvo en las carreras que poseen sus propios estatutos, tales como educación y servicio exterior, no se detectan prácticas vinculadas al desarrollo y tanto las acciones en capacitación como la inversión en este aspecto no han generado políticas integradas que promuevan el aprendizaje.

En ciertos casos, se constatan limitaciones a la inversión en formación. No obstante, en otros (Bolivia, República Dominicana) se han abierto, con ayuda internacional, centros con tecnología punta en formación para funcionarios, permanecen, no obstante, infrautilizados.

En Brasil, en lo relativo a desarrollo profesional, las políticas de recursos humanos relacionadas con la capacitación están mejor estructuradas que las de promoción. En el primer caso, se practican evaluaciones previas de necesidades organizativas, por puestos e individuales. El diseño de la promoción, sin embargo, es más burocrático, más vinculado a la antigüedad que a la adquisición de competencias.

IV.2. Eficacia incentivadora

Este subíndice mide el grado en que las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos contienen estímulos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio.

Una parte significativa de las valoraciones críticas en este subíndice afectan al subsistema de **gestión del rendimiento** y a su conexión con las diferentes políticas de RRHH. La evaluación del desempeño existe en casi todos los países, pero su funcionamiento es valorado negativamente.

Hay países donde es prácticamente inexistente (Costa Rica, Nicaragua, Bolivia) y el sistema de remuneraciones muy poco eficiente (Honduras). En Panamá, la inexistencia de una norma sobre salarios permite a los mandos superiores incrementar los sueldos de sus subalternos de manera discrecional, y sin relación con criterios de eficiencia, capacitación o antigüedad. En el Perú, existe un sistema asociado a la posibilidad de dar estímulos económicos compensatorios del salario y no a la gestión del desempeño. En otros casos, la evaluación funciona como un mero trámite (Uruguay), o se aplica con carácter general un formato estándar y la implicación directiva es muy baja (Venezuela). En Argentina, el proceso está distorsionado: los objetivos se definen al final del proceso para justificar las evaluaciones formales.

El informe sobre Brasil considera que el sistema de evaluación debe ser mejorado; allí, existen dos formas de evaluación, una institucional y otra individual, la primera tiende a funcionar bien, sobre todo por su vinculación al Plan Pluri-anual de Actuación, pero la segunda presenta el problema de que los gestores implicados tienden a tratar el proceso como una formalidad y evitan las distinciones entre empleados.

La evaluación en Brasil se usa tanto para promoción como para pago de productividad. En la mayor parte de los países, sin embargo, **la remuneración no se utiliza como instrumento de gestión** (Argentina, Bolivia, Colombia, Guatemala, República Dominicana, Nicaragua).

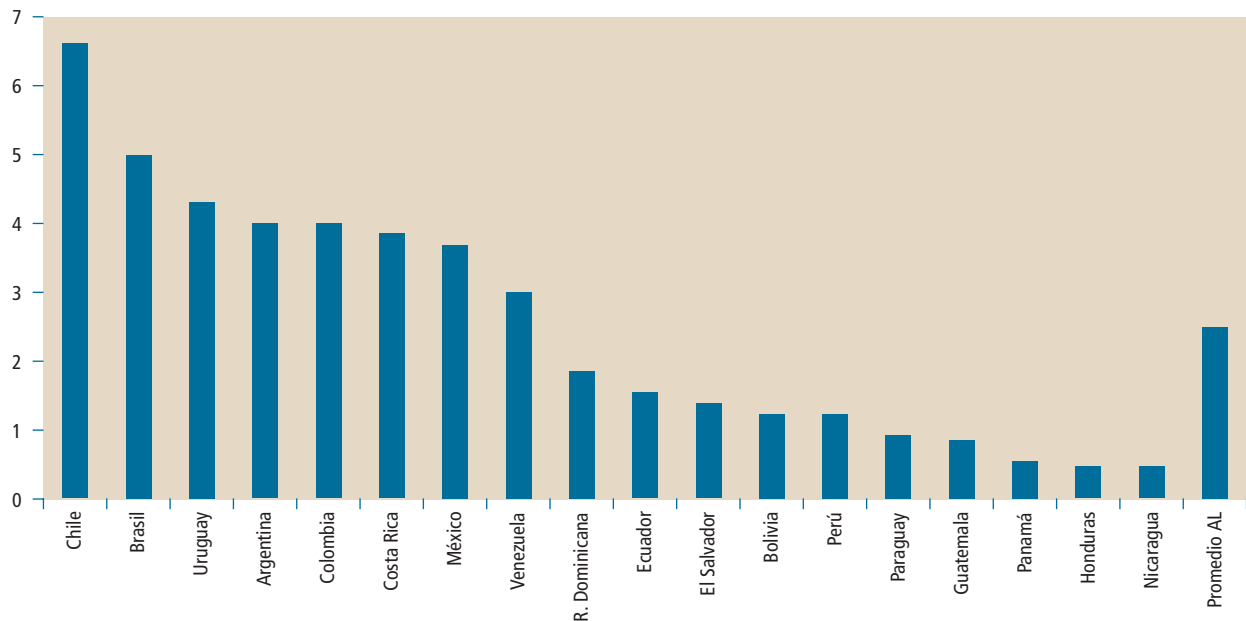
La progresión salarial tampoco se vincula al rendimiento en ninguno de dichos países. Y en otros (El Salvador), la gestión de la compensación está dominada por la restricción presupuestaria y falta una mayor compatibilización entre la política de restricción presupuestaria y las estrategias de recursos humanos. En la República Dominicana, la estructura salarial es indudablemente el punto más débil por su inequidad, discrecionalidad, e incluso falta de transparencia. En el Perú, los regímenes de compensación están regidos por prácticas de negociación interna, altamente politizados y desposeídos de mecanismos y sistemas de información.

En Brasil, se han desarrollado mecanismos de compensación destinados a reducir los desfases con el sector privado. Además, se ha ampliado la extensión salarial en las carreras, se ha reducido el porcentaje de paga vinculado a la productividad, y se ha establecido una progresión en las retribuciones en función de los avances en la carrera vertical y horizontal. De este modo, las mejoras salariales son más importantes cuanto más se progresa en la carrera. Los factores preponderantes para definir la retribución de un empleado son una combinación de sus competencias (habilidades, conocimientos, formación, experiencia), las tareas atribuidas al puesto y el desempeño del ocupante.

Hay grandes diferencias entre los países en cuanto a los **índices de compresión** de los salarios (distancia entre el sueldo inferior y el más alto). Los extremos son Brasil —1/22—, Honduras —1/23— y República Dominicana —1/33— en cuanto a la descompresión y Uruguay —1/3.4— y Colombia —1/4— como ejemplos de compresión. Un exceso de compresión tiende a traducirse, como es sabido, en desincentivación de la toma de responsabilidades. Por el contrario, una descompresión salarial excesiva sería síntoma de inequidades y apropiación del sistema por las elites.

Bastantes informes (Venezuela, Uruguay, Colombia, Guatemala) apuntan **déficit en los procedimientos disciplinarios**, debilidad de las prácticas disciplinarias, procesos discipli-

Gráfico 21.9. Eficacia incentivadora



Fuente: Elaboración propia

narios laxos, lentitud, inamovilidad rígida del funcionario, judicialmente protegida, restricciones culturales a la aplicación de medidas disciplinarias incluso cuando ello es jurídicamente posible, etc.

IV.3. Flexibilidad

Este subíndice mide el grado en que las políticas y prácticas de personal facilitan la adaptación de las organizaciones públicas a los cambios y la puesta en práctica de innovaciones.

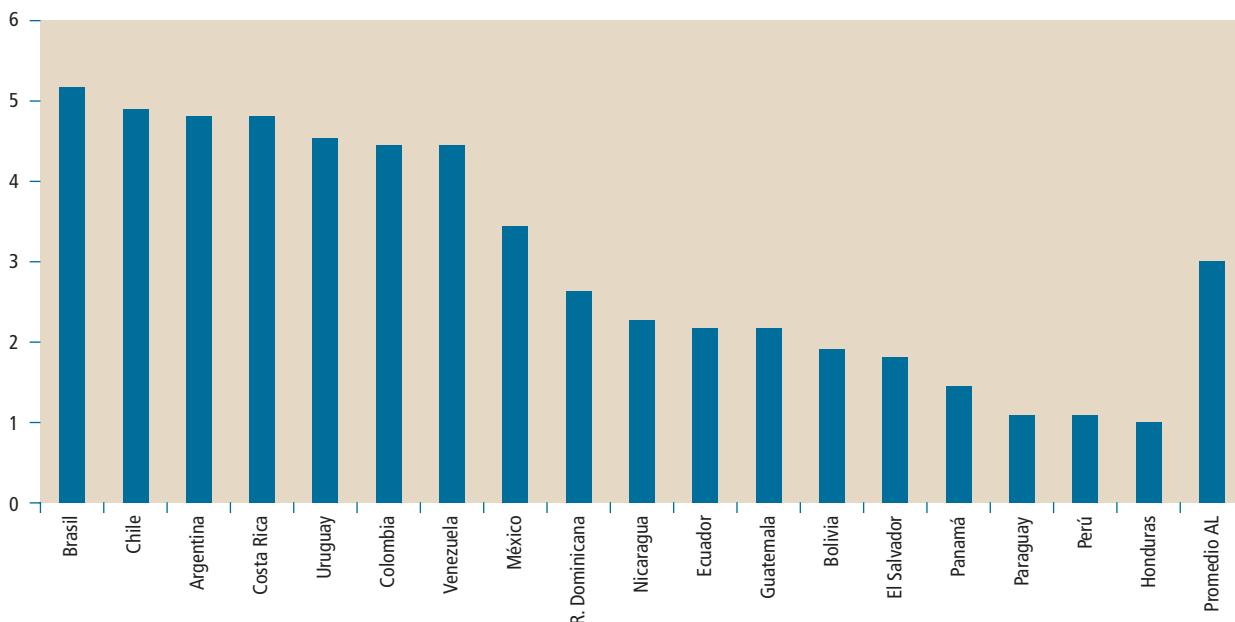
Algunos informes coinciden en ubicar los principales problemas de rigidez en el subsistema de **organización del trabajo**. Hay rigidez en la estructura de cargos (Uruguay, Venezuela) y en las descripciones de los puestos de trabajo (Colombia). También se detectan abundantes problemas de rigidez en los mecanismos de movilidad funcional (cambios de tareas).

En Brasil, la enmienda constitucional 19 de 1998 flexibilizó las relaciones de trabajo, eliminó distorsiones en la estructura remunerativa y creó condiciones para la adopción de mecanismos de

contratación de personal. Las descripciones de puestos son detalladas y están bien armadas, el punto débil es la lenta incorporación de perfiles que permitan la gestión de carreras horizontales. El informe sobre Argentina critica especialmente la falta de seguimiento y adaptación a los cambios de los mecanismos de planificación y diseño de puestos y perfiles. En Nicaragua, impacta negativamente sobre este subíndice la ausencia de políticas de desarrollo y carrera, y la imposibilidad de despido por bajo desempeño. En Uruguay, de las disfunciones que afectan negativamente a la flexibilidad, destacan: el exceso de regulaciones superpuestas (régimen de contratación, excepciones); la escasa movilidad horizontal; el uso de escalas de distribución forzada en la evaluación de desempeño; una idea de inamovilidad generalizada, presente como un rasgo cultural del sistema; y los concursos cerrados para los ascensos.

No hay promoción horizontal que sirva como alternativa a las carreras jerárquicas en ningún país, excepto en Brasil, aunque con las limitaciones apuntadas más arriba. En El Sal-

Gráfico 21.10. Flexibilidad



Fuente: Elaboración propia

vador, se detecta su utilización para corregir los efectos negativos de la eliminación de plazas debida a la política de austeridad. En Guatemala, los puestos no tienden al diseño horizontal ni se realizan acciones de enriquecimiento de la tarea y no está prevista la posibilidad de despido por bajo rendimiento.

En sistemas con débil desarrollo de la función de RRHH, como Bolivia o República Dominicana, no es la rigidez el principal problema, pues no existen reglas fijas y garantizadas que impidan la adopción de decisiones discrecionales. En la República Dominicana, las decisiones sobre puestos, redistribuciones, despidos, etc., están afectadas, como antes se dijo de este y otros países de la Región, por consideraciones políticas y sólo en segunda instancia por criterios técnicos.

V. CAPACIDAD INTEGRADORA

El índice de capacidad integradora evalúa la eficacia con que el sistema de SC parece capaz de

asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores en presencia, incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad.

Hay coincidencia en una **valoración negativa de la gestión del clima laboral**. Una ausencia de canales y prácticas permanentes de comunicación de objetivos, información, instrucciones y noticias. La gestión del clima no se le presta atención (Venezuela, Argentina, República Dominicana) o no se evalúa (Uruguay, México). Se constatan problemas de clima laboral en diversos países (Guatemala, Colombia, Bolivia). En el Perú se comprueba la inexistencia de acciones vinculadas al clima y la comunicación. En Costa Rica, se presta escasa atención al clima laboral y principalmente a la comunicación interna, así como a los mecanismos para incorporar las opiniones y participación de los empleados. En Colombia, se percibe una alta desmotivación y falta de comunicación en el interior de la organización, mientras que las relaciones laborales no logran desarrollar mecanismos estables de negociación.

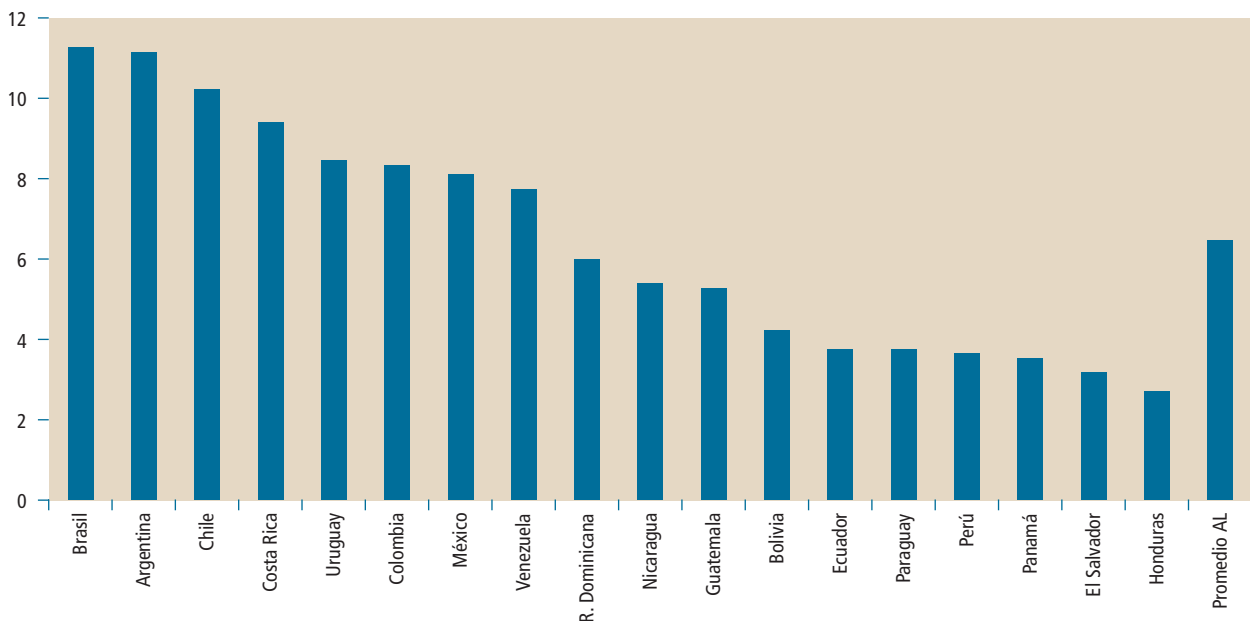
En Brasil, en cambio, se potencia la información interna y el diálogo, sobre todo, en este último país, desde la implantación del programa de calidad. En Brasil hay leyes específicas de igualdad de oportunidades, pero aún no se cuenta con instrumentos formales específicos para tratar el clima laboral. En Honduras, el informe se hace eco del uso de encuestas sobre el clima laboral y los beneficios sociales.

Hay **claras diferencias en cuanto a la apreciación de la conflictividad laboral**. No es excesiva en Venezuela, pese al alto grado de sindicación. Es baja en Panamá. Se produce, sobre todo, en niveles subnacionales en Argentina. Es mayor en los sectores salud y educación en Uruguay. En Bolivia, está prohibida la sindicación y la huelga de los empleados públicos, aun cuando en los sectores de salud y educación ha habido conflictos. En Colombia, la confrontación ha sido moderada. En Panamá, a pesar que la garantía laboral sindical está estipulada por la Ley de Carrera Administrativa, en la práctica se realizan despidos de representantes sindicales.

En cuanto al funcionamiento de los **mecanismos de relaciones laborales**, la visión no es tampoco coincidente. En Argentina, estos mecanismos parecen funcionar adecuadamente y permitir relaciones laborales equilibradas. En Uruguay, no existen sistemas formales de negociación colectiva de las relaciones de trabajo, y el informe echa en falta la existencia de mecanismos de resolución de conflictos. En Guatemala, hay un gran peso y poder de los sindicatos de empleados públicos. En Brasil, los mecanismos informales de negociación con los sindicatos están más avanzados que los formales. En Honduras, el éxito de las presiones de los empleados bajo el régimen de estatutos especiales para conseguir más beneficios salariales, provoca mejoras no equitativas, creando diferencias salariales, lo que a su vez es causa de malestar entre los empleados. Los canales están limitados a los sindicatos, que son conflictivos y a veces violentos y focalizados en la obtención de mejoras salariales.

En México, paradójicamente, las relaciones laborales tienen su fortaleza y limitante en la

Gráfico 21.11. Capacidad integradora



Fuente: Elaboración propia

presencia del sindicato. Es una fortaleza porque existe una organización colectiva del personal de base que permite elevar demandas y necesidades. A su vez, es una limitante porque ostenta el monopolio de la representación, y porque su agenda es menos permeable a cuestiones concernientes a las metas de desempeño y rendimiento del personal. En Ecuador, las prácticas de negociación laboral han estado marcadas por el conflicto. Los grupos de empleados rechazan cualquier cambio en la organización y lo interpretan inmediatamente como privatización, municipalización o despidos. En Colombia, el clima laboral general en el sector público es bueno, aunque existen roces en los sectores que tienen una presencia más fuerte de las organizaciones sindicales, como los maestros y los trabajadores petroleros.

Hay **grandes diferencias entre los países en cuanto a las políticas que deben impulsarse** en este terreno. En Bolivia se ha prohibido la sindicación de los servidores públicos, y en El Salvador, hay una restricción legal de los trabajadores a agruparse en sindica-

tos y no se reconocen las negociaciones colectivas; mientras que en la República Dominicana se ha impulsado el asociacionismo en el sector público.

En Brasil, se ha establecido la *Mesa Nacional de Negociación Permanente*, donde la política del gobierno queda institucionalmente “filtrada” por las demandas gremiales, firmándose una serie de acuerdos salariales a mediados del 2004. La Mesa no previno conflictividad sindical por ajustes salariales (68% de paralización de las reparticiones federales en agosto de 2003).

En Chile, está legalmente prohibida la declaración de huelga en el sector público. Sin embargo, la práctica de la huelga se encuentra en un estadio intermedio entre la prohibición y la tolerancia. Se producen numerosas negociaciones informales, se firman acuerdos y protocolos que a veces son verdaderos contratos colectivos y se ha vuelto común la realización de huelgas y paralizaciones ilegales a fin de presionar a la autoridad respecto de una determinada pretensión.

ANEXO A

TABLA SINTESIS DE RESULTADOS POR INDICES

ÍNDICES	Nivel de valor índices (escala de 0 a 20)									
	0-2	2,01-4	4,01-6	6,01-8	8,01-10	10,01-12	12,01-14	14,01-16	16,01-18	18,01-20
(E) Eficiencia	El Salvador Panamá	Ecuador Honduras Paraguay Perú	Guatemala Nicaragua	Bolivia Costa Rica México R.Dominicana Venezuela	Argentina Colombia Uruguay	Brasil Chile				
(M) Merito	El Salvador Panamá	Ecuador Guatemala Honduras Nicaragua Paraguay Perú R.Dominicana	Bolivia	Venezuela	México	Argentina Colombia Costa Rica Uruguay	Chile	Brasil		
(CE) Consistencia Estructural	Paraguay	Bolivia Ecuador El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua Panamá Perú	R.Dominicana	Venezuela	Argentina Colombia Costa Rica México Uruguay	Brasil	Chile			
(CF) Capacidad Funcional	Honduras	Bolivia Ecuador El Salvador Guatemala Nicaragua Panamá Paraguay Perú	R.Dominicana	Venezuela	Argentina Colombia Costa Rica México Uruguay	Chile	Brasil			
(CI) Capacidad Integradota	El Salvador	Ecuador Honduras Panamá Paraguay Perú	Bolivia Guatemala Nicaragua R.Dominicana	Venezuela	Colombia Costa Rica México Uruguay	Argentina Brasil Chile				

ANEXO B

TABLA SINTESIS DE SUBÍNDICES: CONSISTENCIA ESTRUCTURAL

(CE) CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	Nivel de valor subíndices (escala de 0 a 10)									
	0-1	1,01-2	2,01-3	3,01-4	4,01-5	5,01-6	6,01-7	7,01-8	8,01-9	9,01-10
(CES) Coherencia estratégica	Paraguay R.Dominicana	Bolivia Ecuador El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua Panamá Perú		Argentina Costa Rica México Venezuela	Colombia Uruguay	Brasil	Chile			
(CD) Consistencia directiva	El Salvador Honduras Paraguay	Bolivia Ecuador Panamá Perú	Guatemala Nicaragua	Argentina R.Dominicana Venezuela	Brasil Costa Rica México Uruguay	Chile Colombia				
(CP) Consistencia procesos		Ecuador El Salvador Guatemala Honduras Panamá Paraguay Perú R.Dominicana	Bolivia Nicaragua	Venezuela	Argentina Colombia Costa Rica México Uruguay		Brasil Chile			

ANEXO C

TABLA SINTESIS DE SUBÍNDICES: CAPACIDAD FUNCIONAL

(CF) CAPACIDAD FUNCIONAL	Nivel de valor subíndices (escala de 0 a 10)									
	0-1	1,01-2	2,01-3	3,01-4	4,01-5	5,01-6	6,01-7	7,01-8	8,01-9	9,01-10
(COM) Competencia		Ecuador El Salvador Honduras Nicaragua Panamá Paraguay Perú	Bolivia Guatemala	R. Dominicana Venezuela	México Uruguay	Argentina Chile Colombia Costa Rica		Brasil		
(EI) Eficacia incentivadora	Guatemala Honduras Nicaragua Panamá Paraguay	Bolivia Ecuador El Salvador Perú R.Dominicana	Venezuela	Argentina Colombia Costa Rica México	Brasil Uruguay	Chile				
(FL) Flexibilidad	Honduras	Bolivia El Salvador Panamá Paraguay Perú	Ecuador Guatemala Nicaragua R. Dominicana	México	Argentina Chile Colombia Costa Rica Uruguay Venezuela	Brasil				

ANEXO D

TABLA SÍNTESIS DE RESULTADOS POR PAÍS / ÍNDICE (escala de 0 a 100)

	Eficiencia	Mérito	Consistencia Estructural	Subíndices (Consistencia Estructural)			Capacidad Funcional	Subíndices (Consistencia Funcional)			Capacidad Integradora
				Coherencia estratégica	Consistencia directiva	Consistencia de los procesos		Competencia	Eficacia incentivadora	Flexibilidad	
Argentina	50	31	43	40	40	49	47	53	40	48	56
Bolivia	32	22	18	17	14	24	19	26	12	19	21
Brasil	56	87	58	57	50	68	61	78	50	52	56
Chile	59	62	65	44	53	46	47	54	40	45	42
Colombia	42	52	48	40	50	45	48	55	38	48	47
Costa Rica	40	58	45	69	59	66	57	56	66	49	51
Ecuador	16	18	14	13	17	13	19	19	15	22	19
El Salvador	8	9	12	14	7	14	17	18	14	18	6
Guatemala	29	18	19	16	21	19	17	21	8	22	26
Honduras	15	17	13	13	7	19	9	13	5	10	14
México	39	41	41	33	43	50	40	48	37	35	41
Nicaragua	28	15	20	14	23	23	15	18	5	23	27
Panamá	10	2	14	13	11	18	13	18	5	15	18
Paraguay	16	20	9	7	9	12	12	16	9	11	19
Perú	16	18	13	13	16	11	14	19	12	11	18
Rep. Dominicana	38	19	21	10	36	18	26	33	18	26	30
Uruguay	47	52	45	44	44	48	44	43	43	45	42
Venezuela	38	35	35	31	40	38	38	40	30	45	39

Una lectura transversal de los resultados

Francisco Longo

I. ELEMENTOS COMPLEMENTARIOS DEL ANÁLISIS

Vistos los resultados de las evaluaciones, organizados, de acuerdo con la metodología, por índices y subíndices, parece conveniente apuntar algunos elementos complementarios de lectura, de carácter transversal a las conclusiones obtenidas. Hemos organizado este análisis complementario en torno a cinco ejes:

- *El eje estabilidad/cambio:* Qué nos dicen los diagnósticos sobre las dinámicas de cambio de los sistemas de gestión del empleo y los recursos humanos en la región.
- *El eje mérito/flexibilidad:* Cómo opera, en particular, el equilibrio entre las orientaciones de cambio que tienden a introducir garantías de profesionalidad en el acceso al cargo público y en otras prácticas de personal, y aquellas otras que buscan construir organizaciones más eficientes, ágiles y receptivas, y menos lastradas por los modos burocráticos de funcionamiento.
- *El eje integración/fragmentación:* En qué dirección y con qué intensidad operan las tendencias cohesionantes y disgregadoras sobre los sistemas de SC.
- *El eje profesionalización/politización:* Qué conclusiones generales podemos extraer sobre el

peso de las tendencias profesionalizadoras y las resistencias de tipo clientelar.

- *El eje fortaleza/debilidad institucional:* En qué medida la consistencia de las instituciones está operando como un factor determinante sobre la realidad y dinámicas de los sistemas de SC.

Naturalmente, el propósito de este análisis es sólo el de complementar la lectura principal de los resultados, operando con la información suministrada por las evaluaciones nacionales. No siendo éste el objetivo principal de aquellas, las evidencias y aportaciones sobre estos puntos son necesariamente desiguales y limitadas, lo que no impide, en nuestra opinión, algunas reflexiones de interés.

I.1. Las tendencias de reforma de los sistemas de SC

El SC de la Región se encuentra, actualmente, en un momento de transición, en la mayoría de países analizados, que puede caracterizarse por la puesta en marcha de una serie de reformas tendentes a su mejora. Las reformas deberían suponer un poderoso elemento de influencia sobre el funcionamiento de los sistemas de GRH. No en todos los casos ha sido así, como resulta de las evaluaciones comentadas en el epígrafe ante-

rior. En los informes analizados, los elementos de contenido y de proceso de estas reformas ayudan a entender los motivos.

1.1.1. Los contenidos de las reformas

La materia, la profundidad y el alcance de las reformas en los sistemas de GRH varían en la Región. Existen reformas significativas y otras que no lo son tanto; modificaciones legales y esfuerzos centrados en la implementación de éstas; reformas de elementos concretos del sistema y cambios globales. En primer lugar, analizamos sucintamente las reformas, clasificándolas en función de su propósito. Nos referimos en este punto a iniciativas recientes de carácter explícito, emprendidas en los últimos años en una serie de países, sin pronunciarnos de momento sobre sus expectativas de viabilidad. Desde este ángulo, las reformas del SC pueden ser englobadas en tres grandes grupos: la modernización del sistema, la introducción de mejoras en su funcionamiento, y los cambios de régimen.

Hay países que han abordado **reformas globales en la estrategia de RRHH con el objetivo último de la modernización de sus sistemas** de gestión del empleo y los recursos humanos. Entre estos se encuentran El Salvador, Ecuador, Venezuela, Colombia y Chile.

La modernización del SC en El Salvador constaba de cuatro componentes principales: reestructuración institucional y desburocratización; administración de los RRHH; administración de los recursos financieros; privatización y participación del sector privado en la provisión de servicios públicos. El plan que el gobierno preparó para la modernización de GRH tenía la finalidad de “dotar al gobierno de capacidad para administrar, monitorear y controlar los recursos humanos, desarrollar de manera gradual un servicio público adecuado en términos de tamaño y calidad, así como establecer condiciones para motivar, incentivar y desarrollar al personal”.

En Ecuador, los temas que abarca la Ley Orgánica de SC y Carrera Administrativa (2003)

son: unificación y homologación de salarios; nepotismo; reingreso; institucionalidad; inclusión de la figura de concurso de mérito y oposición; huelgas; indemnizaciones; y jubilación.

En Venezuela, tras la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y en respuesta al mandato establecido en su Art.144, se promulgó (2002) la *Ley del Estatuto de la Función Pública* (LEFP). Entre los principales aspectos que introduce respecto a la anterior *Ley de Carrera Administrativa* (LCA) figuran: la introducción de la figura de los planes de personal como instrumento básico de la actividad de planificación de los recursos humanos en todos los órganos de la administración públicas; las limitaciones al derecho a huelga y otras formas de protesta laboral por razones de servicio público; la nulidad de los nombramientos de funcionarios de carrera que no hubiesen cumplido con los respectivos concursos de ingresos; y las limitaciones a la contratación de personal.

En Colombia, la intención modernizadora se plasma en la Ley 909/04, del *Empleo Público, Carrera Administrativa y Gerencia Pública* y las acciones iniciadas a partir de 2002 mediante el *Programa de Renovación de la Administración Pública* (PRAP). Estas mejoras estaban orientadas a revertir el contexto inestable desde el punto de vista legal, ocasionado por el vacío normativo que atravesaron los temas de la carrera desde 1999. En esta nueva ley de 2004, los temas centrales que figuran son: la creación de una Comisión Nacional del SC, que administra y vigila la carrera administrativa; la incorporación del modelo de gerencia pública como mecanismo para vincular, bajo el principio del mérito, a los directivos del Estado, respetando la naturaleza de los empleos; los acuerdos de gestión; la figura de los empleos temporales; y la consagración de una nueva causal de retiro: “Razones de Buen Servicio mediante Resolución Motivada”, como razones de incumplimiento grave.

Chile se encuentra actualmente en un momento de transición en lo relativo a su SC. Esta transición está dada por las posibilidades de implementación plena y exitosa de las innovaciones

introducidas al Estatuto Administrativo a partir de la promulgación de la Ley del Nuevo Trato (2003). Una serie de escándalos vinculados a sobresueldos en el sector público aceleró el ritmo de las reformas y propició la promulgación de la Ley. Entre sus puntos centrales figuran: la ampliación de la carrera funcionarial a niveles jerárquicos superiores hasta el tercer nivel de responsabilidad, equivalente a jefes de departamento; la creación del Sistema de Alta Dirección Pública, al que estarán sujetas las funciones de exclusiva confianza de la autoridad, niveles equivalentes a jefes superiores de servicios y hasta el segundo nivel jerárquico; la implementación de concursos internos como mecanismo para proveer los cargos vacantes para el personal permanente; la incorporación de la figura de empleo a prueba; la eliminación del incremento por desempeño individual; la creación del incremento de desempeño colectivo; el premio institucional y en especial el establecimiento de una nueva institucionalidad para administrar descentralizadamente la política de personal, a través de la creación de la *Dirección de Nacional de SC* (DNSC) y el *Consejo de la Alta Dirección Pública* (CADP).

El segundo tipo de propósito que abordan las reformas analizadas se centra en **cambios organizativos y técnicos que permitan la introducción de elementos de mejora** en el funcionamiento del sistema. Son cambios que se expresan normalmente mediante instrumentos no legales. Estos son los casos de Costa Rica y Brasil, cuyo contenido, sin embargo, difiere notablemente entre sí.

En Costa Rica, este propósito tiene una clara inspiración gerencial, y se expresa en el marco del Plan Nacional del Desarrollo 2002–2006. La mejora de la GRH se focaliza en el seguimiento de proyectos estratégicos, automatización de modelos de gestión, implementación del *Sistema de Medición de Resultados y Rendición de Cuentas* (SIMERC), y la adaptación e implementación del *Sistema de Recursos Humanos y Planillas* (INTEGRA).

En Brasil, las reformas del gobierno se han inspirado en principios participativos de incor-

poración de la sociedad civil y a los funcionarios al sistema. En concreto, han supuesto vincular a los mecanismos técnicos de gestión de los recursos humanos a los actores sociales y a las organizaciones representativas de los funcionarios en los temas relativos al salario y las carreras, con la finalidad explícita de aumentar la legitimidad de las políticas y la transparencia del gobierno.

Hay un grupo aparte de reformas que, si las juzgamos por su intención declarada, representan el intento de producir un cambio de régimen en materia de gestión del empleo público. El propósito es aquí la **creación y construcción de un sistema de mérito**, en abierta ruptura con las tradiciones y parámetros básicos de funcionamiento del sistema de botón político predominante hasta la fecha. Serían los casos de Nicaragua y México.

En Nicaragua, la Reforma del Estado se inicia en 1994. La Constitución vigente es de 1995, y hasta fines del 2003, con vigencia de 2004, no se aprueba el régimen jurídico para el SC (hasta entonces los servidores públicos se regían por el Código Laboral). Esto supone un intento de crear las bases jurídicas para la implantación de un régimen de SC sobre la base del mérito. Comprenderá a los funcionarios y empleados públicos del servicio del poder legislativo, poder ejecutivo, poder judicial, poder electoral, entes autónomos y gubernamentales, municipios y órganos de las regiones autónomas de la costa atlántica. A lo largo de 2004, se aprobó la reglamentación de la Ley y se avanzó en su implementación a través de la Dirección General de Función Pública. El problema, nada pequeño, que las reformas están llamadas a afrontar es el de conseguir aplicar la letra y el espíritu de la nueva ley en un contexto de arraigada tradición clientelista y de notoria debilidad institucional del sistema político-administrativo.

En México, arranca en 2003 un esfuerzo sistemático de implantación de un SC profesional en la Administración Pública Federal Centralizada con la aprobación de la Ley de Servicio Profesional de Carrera. El éxito dependerá de la propia complejidad de la ley, del mantenimien-

to de un consenso político, y de una solución a los temas de rendimiento y mérito que incluya al conjunto de funcionarios públicos. Estamos ante una transición que intenta pasar de un estadio de relaciones particularistas y de gestión “por camarillas”, a otro donde imperen los controles institucionales y la evaluación por resultados. La Ley de Servicio Profesional de Carrera (2003) y su reglamento (2004) buscan implementar principios de mérito, igualdad de oportunidades, eficiencia y responsabilidad, para llenar las vacantes hoy monopolio del personal de confianza: director general, director general adjunto, director de área, subdirector de área, jefe de departamento y enlace en orden jerárquico descendiente. Se prevé alcanzar en el 2006 una plena operatividad del sistema de carrera. Existen otras acciones, aunque más tímidas, dirigidas al personal de base, buscando promover el mérito y el rendimiento. Recientemente, la *Norma para el Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de Nivel Operativo* (agosto del 2004) establece varios criterios para gestionar, evaluar, y compensar el desempeño de este segmento.

Aunque es pronto para entrar a valorar ambas experiencias, cabe señalar que la ambición del propósito explícito no es siempre, a juzgar por numerosos precedentes en Latinoamérica, una garantía de profundidad de las reformas. El alcance más o menos global de éstas y el grado más o menos elevado de su perfil público son rasgos de los procesos de cambio que a menudo se relacionan más con datos del entorno político inmediato que con la consistencia del proyecto reformador y su capacidad para vencer los obstáculos y resistencias que inevitablemente se le opondrán.

1.1.2. El alcance y profundidad de las reformas

El criterio del propósito explícito lleva a presentar conjuntamente empeños y realidades institucionales diversas, que harán de las reformas iniciativas más o menos viables. Por ello, un segundo apunte sobre las iniciativas de reforma

del SC apuntadas en los diagnósticos nos lleva a interrogarnos sobre el grado de profundidad y efectividad de los procesos de cambio en este terreno.

Se detectan realidades nacionales en las que hace años que se declaran y explicitan esfuerzos para reformar el SC de carrera, pero donde han existido problemas para lograr avances significativos en su aplicación. En determinados casos, por falta de apoyo de los afectados o del propio sistema político. En Honduras, está vigente una *Ley de Servicio Civil (LSC)* sancionada en 1967 y reglamentada en 1976, que tiene un bajo grado de cumplimiento, y desde 1990 se han realizado esfuerzos significativos para reformar el SC de carrera, disminuir gastos de salario y conseguir las metas del FMI. Sin embargo, cuando en 2003 el gobierno informó que estaba listo el proyecto de una nueva LSC, hubo manifestaciones en contra del anteproyecto y el Congreso informó que no lo aprobaría hasta contar con el consenso de todos los actores sociales afectados por la reforma. A partir de septiembre de 2003, se comenzó a percibir la escasa viabilidad de las reformas impulsadas. En 2004 se originó otro conflicto cuando se filtró información sobre una versión muy preliminar sobre cambios a la LSC. Finalmente, el gobierno resolvió desechar cualquier proyecto que no contara con la aprobación de los representantes sindicales.

En la República Dominicana, la Ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa de 1991 y su reglamento de 1994, introducen sobre el papel un segmento burocrático profesional y estable, pero no ha podido consolidar un SC de carrera. Las mayores barreras han provenido del propio sistema político.

El SC ecuatoriano ha atravesado varios intentos de mejora a partir de fines de los noventa. Sin embargo, la alta conflictividad política interna y la pervivencia de prácticas de clientela no han permitido su desarrollo en forma integral. En este sentido, hubo propuestas fallidas de reformas a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa en un gobierno anterior, y el siguiente gobierno, por un compromiso fiscal con el FMI,

propuso al Congreso la aprobación de una Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación de las Remuneraciones del Sector Público, que fue aprobada en el 2003. Las posibilidades de éxito de esta reforma aparecen seriamente cuestionadas por los precedentes.

En Panamá, en la década de los 90 se hicieron algunos avances en el desarrollo de normativa y herramientas para aplicar a distintos aspectos de la gestión de recursos humanos. No obstante, han resultado insignificantes los avances en la implementación de la carrera administrativa, lo que se sustenta en los escasos incentivos a renunciar a los beneficios del clientelismo político.

En otros casos, se han desarrollado mecanismos de planificación estratégica e institucional, con indicadores de gestión y sistemas de información, pero no se ha logrado derivar de estos avances estrategias organizativas, modelos para el cambio o planes operativos: no se logra influir efectivamente sobre quienes ejecutan las operaciones (Costa Rica, Nicaragua). También es el caso de Uruguay, donde las sucesivas reformas a la administración parecen no alcanzar, sin crisis estructurales, los períodos de consolidación necesarios para arraigar una visión que jerarquice y profesionalice la gestión de recursos humanos, ubicándola en la agenda política y social como un elemento clave para la gestión. Si bien se logró la incorporación, a partir de 1996, de prácticas flexibles y elementos gerenciales, como los cargos de alta gerencia y los incentivos por rendimiento, en el fondo perduran los principios burocráticos y sigue siendo un reto pendiente la reforma del SC. En Argentina, los dos intentos de organizar una carrera administrativa generalizada bajo principios meritocráticos (Decreto 1.428/73 del Escalafón del Personal Civil de la Administración Pública Nacional, y Sistema Nacional de Profesión Administrativa —SINAPA, 1991—), comenzaron con mucha energía, pero se fueron desvirtuando por la falta de una estrategia clara y un liderazgo consistente sobre estas políticas. Lo mismo sucedió con los intentos de consolidar algunos cuerpos de élite.

Hay países donde la profundidad de la aplicación de las reformas es difícil de analizar porque, o bien es prematuro evaluar sus avances (serían los casos de México y Nicaragua, antes citados), o bien, los problemas sociales del país han relegado de la agenda el tema de la reforma administrativa (Bolivia).

1.1.3. Los procesos de reforma

Como se desprende del epígrafe anterior, para entender la dinámica efectiva de las reformas no es suficiente el análisis de sus contenidos, y mucho menos el de sus propósitos explícitos. Es imprescindible apuntar algunas claves de proceso, que también resultan detectables en las evaluaciones nacionales. Cuatro variables interpretativas pueden facilitar la lectura de los procesos de reforma: el peso de los factores económicos, la influencia del impulso de los financiadores externos, el peso del instrumental legal, y las principales resistencias al cambio.

A) El peso de los factores económicos

Las evaluaciones analizadas, coinciden, con matices, en la existencia de entornos fiscales fuertemente limitadores de la inversión en capital humano, pero reflejan importantes contradicciones acerca de la influencia de las políticas de austeridad y restricción presupuestaria sobre las reformas del SC.

Las políticas de restricciones del presupuesto y de austeridad fiscal suponen para algunos países el factor determinante para su estrategia de RRHH en el sector público. En El Salvador, las decisiones de RRHH están estrechamente ligadas a la política de restricción presupuestaria. El Ministerio de Hacienda no está creando nuevas plazas y para corregir los efectos negativos de la eliminación de plazas, el gobierno está promoviendo la movilidad horizontal e interinstitucional de personal idóneo. A su vez, la gestión de la compensación está dominada por la restricción presupuestaria. En Uruguay, en septiembre de 2002 se aprobó la *Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal*, que establece ins-

tancias de retiro incentivado, la supresión de las vacantes producidas por retiros y extiende hasta el año 2015 la prohibición de ingreso a la planta permanente. La característica más destacada es esta última prohibición, que se extiende ya durante un largo período, si bien se exceptúan de la misma los docentes, los técnicos de salud pública, y las fuerzas de seguridad.

Chile, donde el peso del Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuesto ha sido determinante sobre la evolución de sus reformas al SC, es probablemente el país que mejor ejemplifica la posibilidad de que el objetivo presupuestario de mejora de la eficiencia se convierta en la espoleta de reformas profundas de signo profesionalizador en la gestión del empleo y los recursos humanos del sector público, a las que ya se ha hecho referencia.

En otros países, sin embargo, es la propia restricción presupuestaria la que pone en cuarentena la reforma del SC, al imponer un entorno restrictivo que dificulta ciertos cambios. En México, la disponibilidad económica puede afectar a la introducción de la Ley de Servicio Profesional de Carrera; los premios y compensaciones están comprometidos por las restricciones del gasto de las dependencias, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede ordenar recortes al presupuesto disponible y congelar plazas. En Bolivia, el gobierno del presidente Mesa, que asumió a través de una transición constitucional en octubre de 2003, formuló un plan de gobierno con dos etapas: a) una primera fase hasta la Asamblea Constituyente prevista para mitad de 2005, b) una segunda fase desde el final de la Asamblea hasta el final del mandato constitucional del Presidente (agosto de 2007). Sin embargo, las restricciones presupuestarias han llevado este año al dictado de normas de austeridad que implican una restricción para el desarrollo efectivo de la carrera administrativa. La política de austeridad implantada por la actual gestión de gobierno ha derivado en drásticos recortes presupuestarios a la masa salarial de las entidades públicas en todos sus niveles, con el consecuente alejamiento de personal altamente calificado.

También en Argentina, el diagnóstico atribuye a los ajustes presupuestarios restricciones que afectan a casi todos los subsistemas analizados. Se restringe la posibilidad de ofrecer capacitación, no se permite la cobertura de vacantes, con lo cual no se renueva la planta ni se realizan concursos, algunas áreas no cuentan con fondos para pagar el salario adicional por desempeño destacado o demoran el trámite de los ascensos de grado y se desvirtúa el esquema de compensaciones, con reducciones salariales generalizadas.

Hay países donde, a pesar de la importancia de los factores económicos, se producen comportamientos contradictorios que afectan directamente al gasto y al modelo de GRH. En Honduras, la planificación se ve afectada por dos fuerzas contradictorias: la política de austeridad del gobierno y las presiones de los sindicatos que generalmente derivan en concesiones que vuelven a elevar el gasto salarial. En Panamá, la planificación de RRHH del gobierno central está orientada casi exclusivamente al objetivo de reducción del gasto. Sin embargo, se observa un comportamiento contradictorio en los nuevos funcionarios políticos que designan a empleados de su confianza, generando despidos injustificados y/o duplicación de salarios.

B) El impulso de los financiadores externos

Los informes se hacen eco en muchos casos de la influencia de organizaciones externas en las reformas de los sistemas de empleo. Las organizaciones que están financiando estas reformas en los veintiún países son generalmente el FMI, BID, Banco Mundial, y en algún caso la UE.

En la República Dominicana, confluyen dos programas con apoyo internacional para la reforma del estado y la modernización del SC del gobierno central: el *Programa de Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo* con financiación del BID denominado PROREFORMA y 2) el *Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado* (PARME) con fondos de la Unión Europea. Actualmente, PROREFORMA y PARME, en colaboración con la *Oficina Nacional de Administra-*

ción y Personal (ONAP), están realizando estudios de diagnósticos y propuestas.

En Uruguay, la reforma administrativa del Estado comienza formalmente con la Ley de Presupuesto 16.736 (1996), que crea el *Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado* (CEPRE). Para la implantación de la Ley se solicitó un préstamo del BID. La reforma visualiza la gestión de recursos humanos en el marco de la planificación estratégica asociada al Presupuesto Nacional, lo que constituye una novedad con referencia a períodos anteriores. Los principales objetivos conseguidos fueron la reformulación de estructuras organizativas, la reducción en el número de cargos y funciones contratadas excedentes, la supresión de cargos vacantes, la contratación de algunos servicios con terceros y la recalificación de funcionarios públicos. Las economías logradas se utilizaron para financiar los premios por desempeño, los cargos de alta especialización y la equiparación salarial para tareas de similar responsabilidad. La Ley de Presupuesto 2000-2004 se elaboró sobre la base de un plan estratégico en el nivel de cada unidad ejecutora y estableció la racionalización de las denominaciones y el desarrollo de sistemas de información sobre cargos, contratos y retribuciones. Este proceso es apoyado desde el Programa de Modernización de la Gestión Pública 2001–2003 (BID), uno de cuyos componentes incluye la mejora de la gestión de RRHH a través de la modernización del marco legal, la reforma de la Oficina Nacional de SC, y la implantación de sistemas de información de RRHH.

Las actuaciones del Banco Mundial, por otra parte, se centran en apoyar la implementación, brindando asistencia técnica, especialmente en sistemas de información y operaciones en general. Desde 1996 el Banco Mundial brinda asistencia técnica a El Salvador para la modernización de los RRHH, especialmente financiando el *Sistema Integral de Recursos Humanos* (SIHR). En Nicaragua (2000) la Unidad Ejecutora del proyecto de Reforma del SC, que depende del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (UCRESEP), está financiada con re-

ursos del Banco Mundial. En Guatemala, con financiación del Banco Mundial, se está desconcentrando la nómina de pagos para recoger la información de empleados públicos y que cada ministerio pueda acceder a la información de sus empleados.

Bolivia consiguió financiación del Banco Mundial, para su *Proyecto de Reforma Institucional* (PRI), previsto para el período junio 1999 – agosto 2005. El PRI, que gozó en sus inicios de un fuerte apoyo político, focaliza su acción en reformas horizontales en las áreas de gestión de RRHH, presupuesto por resultados y evaluaciones de desempeño, y su aplicación vertical en agencias piloto, tales como la Aduana y el Servicio Nacional de Impuestos Internos (principales recaudadores), el Servicio Nacional de Caminos (una de las principales áreas de gasto) los Ministerios de Agricultura, Vivienda y Educación y el Instituto Nacional de Reforma Agraria (vinculados a la estrategia de lucha contra la pobreza). El reconocimiento de los avances logrados en los casos piloto es generalizado, aunque se critica que logra sus objetivos a fuerza de la inyección de financiación externa, y que no llega, por ello, a consolidar procesos sustentables. Sus principales objetivos son: administración orientada a resultados; combate a la corrupción; reforma del SC; y reestructuración organizativa.

C) El peso del instrumental legal

Desde el punto de vista de la solidez de los marcos legales que fundamentan los sistemas de SC, podemos hacer referencia a dos grupos de países. En el primero de ellos hallamos entornos institucionales en los que la inestabilidad y la debilidad del sistema legal inciden de manera negativa en la existencia de sistemas de mérito (El Salvador, Honduras, Nicaragua, Colombia, el Perú). En algunos de esos casos, la inestabilidad ha impedido reformas efectivas, bien por condicionamientos políticos (El Salvador), bien por presiones sindicales (Honduras, a pesar de la antigüedad de sus leyes sobre SC). En el Perú la ausencia o debilidad de los marcos reguladores

para la gestión de recursos humanos ha llevado al predominio de la negociación oportunista entre los actores interesados, y la implementación de arreglos institucionales específicos y precarios que no logran constituirse en regímenes plenos. Generalmente, esta inestabilidad viene combinada con una profusión de normas, exceso de regulación y opacidad en el funcionamiento de los diferentes subsistemas de la GRH.

Por el contrario, hay otro grupo de países donde la legislación goza de estabilidad y la genera, al mismo tiempo, en el sistema. En Chile los marcos legales suelen ser respetados, no produciéndose reformas sucesivas sino más bien acumulativas y de corte pragmático. Un ejemplo de ello, puede verse en el hecho que la Ley del Nuevo Trato, a diferencia de otras experiencias latinoamericanas, agrega y no elimina el marco anterior del Estatuto Administrativo sino que centralmente se apunta a la introducción de innovaciones y mejoras.

El peso del instrumental legal es definitivo en aquellos países donde se requiere de modificaciones constitucionales para las reformas en el SC. En Brasil la formulación e implementación de políticas públicas están constitucionalizadas, y se requiere de enmiendas constitucionales para promover cambios concernientes al SC.

En general, las evaluaciones ponen de manifiesto que el recurso al instrumento normativo es, de manera más o menos justificada, la fórmula mayoritariamente elegida por los reformadores para plasmar sus iniciativas en este campo. Como antes apuntábamos, esta opción parece sustentarse en patrones culturales de comportamiento más que en una evaluación del éxito de los precedentes. La Región sigue siendo un escenario en el que la brecha entre el volumen de reformas legales promulgadas y el de cambios sustanciales efectivamente producidos sigue en peligro de seguir ampliándose.

D) Las resistencias al cambio

Además de estar fuertemente respaldado políticamente, cualquier intento de mejora del sistema de gestión del empleo y los recursos hu-

manos del sector público debe incluir estrategias de sustentabilidad financiera, técnica, política y social (respaldo de los propios funcionarios y de la ciudadanía) para su desarrollo y efectiva implantación. Hemos detectado en los informes la presencia de fuertes resistencias al cambio. Sus orígenes son múltiples y tanto políticos (El Salvador) como de los trabajadores de la administración (oposición sindical y de los gremios en Honduras).

En Costa Rica, según el informe, se notan altos niveles de politización de las decisiones y las relaciones interinstitucionales, rasgos de la cultura social que afectan negativamente la gestión de los RRHH. Ello se refleja en el temor a los conflictos y en la preferencia por el mantenimiento del *statu quo* y la aversión al cambio. También se identifica una importante resistencia al cambio en los niveles operativos y administrativos y un alto poder de presión sindical y laboral. En Nicaragua, existe una importante resistencia que se expresa también principalmente en los niveles operativos y administrativos, un alto nivel de politización de las decisiones sobre RRHH y un elevado poder de presión de los sindicatos. En Ecuador, las inercias y resistencias a cambiar las cosas, derivadas de la cultura política y organizativa autoritaria, son percibidas en el diagnóstico como los principales obstáculos a las reformas.

En general, los informes presentan evidencias y percepciones múltiples sobre estas resistencias, cuyos principales focos se ubican en: a) las clases políticas gobernantes, poco proclives a perder capacidad para ejercer prácticas de personal de tipo clientelista; b) los partidos de oposición, que frecuentemente se oponen a llegar a acuerdos sobre estos temas; c) las organizaciones corporativas y gremiales de los funcionarios, resistentes a perder determinados privilegios; d) determinadas tecnoestructuras —contralorías, tribunales, instancias reguladoras o capacitadoras, etc.— ancladas en las instituciones y opuestas a ceder influencia y poder; y e) la falta de credibilidad de las iniciativas reformadoras en opiniones públicas crecientemente críticas y recepcionadas con el funcionamiento de los gobiernos.

1.2. El equilibrio entre mérito y flexibilidad

Como era de esperar, dada la realidad mayoritaria de los sistemas político-administrativos regionales, los diagnósticos muestran una orientación preferente de las reformas a la introducción de las garantías propias de los sistemas de mérito. La consideración del empleo público como recurso político y el consiguiente manejo del mismo mediante prácticas de clientelismo tienen un hondo arraigo en buena parte de los países analizados. Expresiones como las de “profesionalización”, “concursabilidad”, “carrera administrativa” y otras tienden a convertirse en lemas que pueblan las invocaciones a cambiar este estado de cosas. Paralelamente —y en esto los diagnósticos no son menos concluyentes— los cambios suelen perseguir al mismo tiempo la introducción, en los sistemas de gestión del empleo y los recursos humanos, de elementos que potencien la eficacia de las políticas públicas, la agilidad de respuesta de las burocracias públicas a los programas de gobierno y los incentivos capaces de estimular la dedicación y productividad de los servidores públicos. Son, éstas últimas, orientaciones comunes a las reformas de los sistemas públicos de empleo en todo el mundo desarrollado, para las que la OCDE ha acuñado como término de síntesis el de “flexibilidad”. Políticas como la diversidad contractual, la evaluación del rendimiento, la remuneración variable e incluso la gestión por competencias forman parte del repertorio de prácticas de gestión que los reformadores del empleo público pretenden introducir, también en América Latina, junto al reclutamiento abierto y la selección por el mérito y la capacidad.

No se trata solamente del influjo de las modas, aunque no quepa desconocer del todo las influencias de este carácter. Más allá de éstas, la búsqueda de la flexibilidad tiene que ver con factores de mayor peso: por una parte, la necesidad de los gobiernos de contar con aparatos burocráticos receptivos y eficaces; por otra, la frecuente combinación, en el entorno regional, de las prácticas de clientela con la rigidez interna de los sistemas de gestión del empleo (inamovilidad ex-

cesiva de los funcionarios, exceso de protección sindical); en tercer lugar, y especialmente, la necesidad de manejar el empleo público en entornos de creciente austeridad fiscal, que conduce a la búsqueda de una mayor eficiencia: más y mejores resultados con plantas de personal más reducidas y flexibles.

Si bien no se trata de orientaciones contrapuestas, sino, en buena medida, complementarias, no dejan de evidenciarse a veces tensiones entre ellas. Un ejemplo lo hallamos en el caso, anteriormente apuntado al hablar de México, de la posible colisión entre la discrecionalidad gerencial (exigida hasta cierto punto por un manejo flexible del empleo público) y las garantías de profesionalidad propias de los sistemas de mérito.

Aunque no resulta fácil dilucidar en los diagnósticos cuál es el peso relativo y la eventual preponderancia de una y otra orientación en cada caso, el análisis, a título de ejemplo, de los casos de Brasil y Chile, que son precisamente los países mejor puntuados en el conjunto de los índices, permite hacer algunas consideraciones a este respecto. En ambos casos, las dos “almas” mencionadas de las reformas del empleo público, son del todo patentes. La inspiración gerencialista, con su corolario de prácticas flexibles, coincide en los dos casos con políticas de claro signo profesionalizador. Sin perjuicio de estas semejanzas, los resultados de los diagnósticos de ambos países difieren en el énfasis relativo de cada uno de estos componentes genéricos. En el caso brasileño, nos hallamos ante el sistema de mérito más completo y consolidado de la Región. La puntuación, también destacada, en el subíndice de consistencia de los procesos, que mide el grado de desarrollo y formalización de los procedimientos de personal parece coherente con dicha característica. Sin embargo, Brasil se halla netamente por detrás de Chile en el índice de consistencia estructural, que, como hemos visto, considera, junto al subíndice indicado, los de coherencia estratégica (mide la sintonía entre las políticas de personal y la estrategia de gobierno) y consistencia directiva (mide el grado de desarrollo de la función de dirección). Ambas cosas son coherentes, asimis-

mo, con la ventaja brasileña en el índice de capacidad integradora (capacidad del sistema para armonizar los intereses en presencia y reducir los conflictos), y la mejor puntuación chilena en el índice de eficiencia (relación entre las políticas de recursos humanos y sus costos). Lo mismo cabría decir del subíndice de competencia, que correlaciona con la ventaja brasileña en mérito, y el de eficacia incentivadora, donde Chile puntúa mejor con claridad.

En resumen, los diagnósticos de Brasil y Chile nos muestran, sobre un fondo en el que coexisten las dos macro-orientaciones expuestas, énfasis distintos en sus procesos de modernización del empleo público. En Brasil, parece haber sido predominante la construcción de un entramado más sólido de burocracia weberiana clásica. En Chile, la conexión de las políticas de empleo público con las presupuestarias ha impuesto una consistente orientación flexibilizadora, basada más en la introducción de incentivos que en la definición de reglas, si bien las reformas más recientes han acentuado la dimensión meritocrática de los cambios. Es de resaltar, en este sentido, que la principal prioridad de este signo, en este último país, ha sido la profesionalización de la alta dirección pública, lo que concuerda plenamente con el énfasis gerencialista indicado. En ambos casos, el relato de sus ventajas relativas nos muestra asimismo la lectura de sus puntos más débiles, que apuntarían en el caso de Brasil a peligros de corporativismo y rigidez y, y en el chileno a un exceso, todavía constatable, de informalidad en algunas prácticas de contratación y promoción.

1.3. Las tensiones entre integración y fragmentación

En el análisis de los diagnósticos de los países se detecta una considerable fragmentación de los sistemas nacionales de SC, que deriva en la coexistencia de distintas normativas, diferentes interpretaciones de la norma, sistemas mixtos y dispersión de regímenes de empleo. Sin perjuicio de las experiencias positivas aisladas en las que esta atomización ha permitido espacios autóno-

mos para la innovación y la modernización de la GRH, facilitando el trabajo a algunos reformadores, en general las evaluaciones acentúan los rasgos negativos de la dispersión: insularidades, administraciones paralelas, reductos de opacidad, privilegios corporativos, inequidades, falta, en definitiva, de los elementos básicos de cohesión del sistema.

1.3.1. La dispersión normativa: los estatutos especiales

Una parte de este escenario tiene su origen en la regulación diferenciada de las condiciones de empleo de ciertos sectores de la administración pública, o de determinados colectivos o profesiones. Es una diferenciación que refleja con frecuencia tensiones de poder en el interior del sistema político-administrativo.

En Honduras, durante los años 1980, algunos sectores hicieron presión para obtener un estatuto propio y cinco colectivos profesionales consiguieron beneficios diferenciales no equitativos (por su alta capacidad de paro y movilización de gremios): médicos-empleados, docentes, microbiólogos y químicos, trabajadores sociales, y enfermeras profesionales. En este caso la distribución de recursos favorece a las Secretarías de Salud y Educación. A lo largo del año, la gestión de la compensación es sometida a cambios por las presiones que ejercen los empleados bajo el régimen de estatutos especiales para conseguir más beneficios salariales. Por otra parte, la Ley del SC tampoco rige para instituciones desconcentradas y descentralizadas, sobre las que la Dirección de SC no tiene competencia ni autoridad.

En Costa Rica, el sistema está fragmentado por la existencia de regímenes diferenciados. El Estatuto de SC se aplica para la gestión del 56% de los empleos, estando el resto del 44% bajo normas particulares: de las entidades descentralizadas, autónomas, empresas públicas, organismos legislativo y judicial, y municipalidades. A menudo, en estos casos se ofrecen salarios y prestaciones superiores a los del Gobierno Central, se goza de mayor flexibilidad en la incorpora-

ción de personal y se desarrollan prácticas más permeables a la politización de las decisiones en materia de aprovisionamiento.

En Nicaragua, el diagnóstico apunta a una administración del sistema excesivamente fragmentada. Se ha carecido de órgano rector, normas, procesos y prácticas comunes y la gestión de RRHH se ha realizado en base al impacto financiero del gasto en personal a nivel presupuestario. Hasta 2004 no existía Ley de SC, y la Constitución reserva a otras leyes la regulación de la carrera del servicio exterior, el magisterio y la policía, que tienen sus propios estatutos. La ausencia de marco legal ha generado que hasta el momento cada institución pública tenga su propio régimen, creando distorsiones de equidad y vulneración de principios de eficiencia y mérito.

En la República Dominicana, el sistema de empleo en el gobierno central es bifurcado entre el SC y la Carrera Administrativa. Se observan requisitos de mérito solamente en esta última, que abarca a menos del 5% del personal del gobierno central.

En Ecuador, coexisten diversos regímenes, tales como la nueva Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa, Homologación y Unificación de las remuneraciones del sector público —Ley 2003-17, reformada por la Ley 2004-30—; el Código del Trabajo, la Ley de Carrera Administrativa de la función legislativa, y el Reglamento de carrera judicial. Esta diversidad de regímenes imprime un contexto de fragmentación cuyos efectos más disfuncionales se traducen en la política de remuneraciones, la cual es hoy el principal núcleo de los intentos de reforma.

En Panamá, además de la carrera administrativa, el servicio público cuenta con las carreras judicial, docente, diplomática y consular, sanitaria y militar. Cada una de ellas se rige por una norma propia. Se observan inequidad entre distintas dependencias del gobierno central, entre éstas y los entes descentralizados, y entre empleados permanentes y aquellos con contratación eventual o contingente.

En el sector público peruano, conviven un régimen laboral público y un régimen laboral priva-

do. En febrero de 2004, se publicó la Nueva Ley del Empleo Público, que rige a partir de 2005. El régimen laboral privado es aplicable a determinadas entidades públicas: desde mediados de la década de los noventa, dentro de un proceso de reforma del Estado que quedó truncado, una serie de entidades e instituciones públicas comenzaron a migrar hacia el régimen laboral privado, produciendo insularidad de las entidades que se acogen a este régimen y agravándose la fragmentación del sistema en su conjunto.

En Bolivia, el personal profesional de salud, la carrera fiscal y judicial, los docentes y administrativos universitarios, y todo el personal de gobiernos municipales dependen de una normativa de carrera específica denominada “de régimen especial” para estos sectores. Las Fuerzas Armadas y Policía solo están sujetas a algunos aspectos del Estatuto de Función Pública, y a pesar de haberse establecido un sistema normativo básico que respalda los principios meritocráticos, todavía no hay un sistema de SC implementado en el sector público; los esfuerzos se limitan a experiencias piloto. Los casos piloto que mejor funcionaron fueron los de los organismos autárquicos, por una confluencia de la situación de mayor independencia que provee la autarquía y la disponibilidad de recursos. No fueron tan exitosos los ministerios, más vulnerables a cambios políticos. Las transformaciones logradas coexisten con prácticas patrimonialistas, incongruentes con los cambios realizados.

En Argentina, se constata también una gran dispersión. Pese a los esfuerzos por consolidar la normativa del empleo público, sigue habiendo una considerable fragmentación en diferentes regímenes de empleo, aunque en sus contenidos básicos son bastante similares. Se ha creado una burocracia paralela formada por contratos temporarios, y coexisten diferentes marcos reguladores y modelos de carrera.

Uruguay posee una carrera funcionarial de larga data (es uno de los servicios civiles más antiguos, consolidados y extendidos de la región), pero se ha vaciado progresivamente de contenido por la distancia entre la norma y la realidad,

y por la creación de reglas *ad hoc* que formalizan prácticas que se alejan del SC de carrera, tales como pases en comisión, partidas extra presupuestarias, inconsistencia entre puesto, función, escalafón y remuneración.

En Chile, el personal del Banco Central, de las Fuerzas Armadas y de la seguridad pública, entre otros, tiene regímenes específicos. Los trabajadores de las empresas públicas se rigen por el Código del Trabajo. El personal docente y no docente traspasado a los municipios se rige, respectivamente, por el Estatuto Docente y el Código del Trabajo y una ley propia. El personal de la salud primaria municipalizada, está regido por asimismo por ley específica, y el personal municipal, está regulado por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y por el Estatuto Administrativo de los funcionarios municipales.

1.3.2. Los mecanismos de huída

La fragmentación del sistema también se utiliza como mecanismo de huída de la rigidez de algunos sistemas de SC, ya sea por la vía de la diversificación contractual, o por la de las administraciones paralelas (administraciones peculiares, centros piloto, islas privilegiadas, administraciones paralelas con financiación, etc.).

En Costa Rica, se dan mecanismos de escape de la falta de flexibilidad del subsistema salarial a través de los llamados “adicionales”. En Brasil, muchos puestos gerenciales de dirección y asesoría superior son utilizados como complemento de remuneración para funcionarios con buen desempeño técnico. En el Perú, en los últimos años se ha hecho cada vez más uso de contrataciones denominadas genéricamente “contrato de servicios no personales”, con la intención de superar la rigidez propia del régimen público (en términos de contratación y remuneración especialmente). Se posibilita asignar una remuneración fuera de los marcos establecidos por el régimen público, contratar de manera rápida y discrecional, disminuir los costos vinculados a cada puesto y evitar la rígida estabilidad laboral. Otra manifestación consiste en la proliferación

de cargos de confianza política como mecanismo para evitar los procesos establecidos de promoción y selección.

En algunos casos (Bolivia, Nicaragua), las evaluaciones reflejan el fenómeno de la construcción de unidades y organizaciones surgidas y desarrolladas para la ejecución de políticas o la gestión de proyectos de modernización o reforma vinculados a ayudas internacionales o a créditos procedentes de organismos multilaterales. Los financiadores de estos programas han necesitado construir en los países “contrapartes” técnicamente capacitadas y bien remuneradas. Estas políticas han abierto paso a la aparición de unas elites administrativas que frecuentemente, en lugar de permear las estructuras existentes e integrarse en ellas, han acabado por constituir administraciones paralelas que han acentuado la fragmentación y la percepción de inequidad entre los restantes actores del sistema. En Bolivia, según el informe, este fenómeno está atentando contra la sustentabilidad de algunas estructuras dependientes de la financiación internacional, y produce una falta de equidad interna y externa del sistema de compensaciones.

1.4. Las tensiones entre profesionalización y politización

Otro de los ejes de lectura transversal de los diagnósticos nacionales nos conduce a constatar la tensión entre, por una parte, los esfuerzos —de signo y magnitud muy desigual— realizados por los gobiernos para conseguir administraciones públicas más profesionales —y especialmente sistemas de SC basados en el mérito—, y, por otra parte, las resistencias opuestas a aquellos por las tradiciones e inercias de signo patrimonializador y clientelista, ancladas en el interior de los sistemas político-administrativos.

1.4.1. El acceso y la desvinculación del cargo

La forma en que acceden al cargo y son removidos del mismo los empleados públicos es una de

las claves de la existencia de sistemas profesionales de SC. Las evaluaciones que analizamos suministran información acerca de estas prácticas de GRH que, sin perjuicio de su traducción, antes comentada, en el índice de mérito y el subíndice de competencia, pueden ser objeto de reflexión en este punto.

En este sentido, hay países, como Brasil, donde el servicio público federal recluta personal mediante concurso público, incluso para cargos temporales, garantizando la selección por mérito y calificación. No existe evidencia significativa, en términos generales, de manipulación o clientelismo sobre los concursos federales aunque hay quejas sobre la prórroga automática de contratos inicialmente temporales, y el derecho a recusación por parte de los funcionarios aún no ha sido reglamentado, por lo que faltan garantías contra posibles arbitrariedades. Existen, además, mecanismos de acción afirmativa para incorporar mujeres y personas de color, aunque el número de mujeres en los cargos de Dirección y Asesoría Superior (DAS) se mantiene bajo.

Sin embargo, en otros países predominan el conocimiento personal y las prácticas de acceso poco rigurosas. En Panamá, dado que únicamente se ha acreditado al 18% de los empleados públicos del gobierno central, el resto de los puestos aún es considerado como de libre designación. El factor político y el conocimiento personal de un funcionario de jerarquía se constituyen en las condiciones más importantes para acceder a un puesto. En Argentina, hay un uso habitual de designaciones transitorias de carácter político para cargos que deben ser cubiertos por concurso y que corresponden a funciones ejecutivas del sistema. En Colombia, también se reproduce una fuerte tradición clientelista en el acceso al empleo público, que la ley aprobada recientemente se propone erradicar. En Guatemala, las políticas de nombramiento, inducción, ascensos, y desarrollo de personal promueven la politización y arbitrariedad en el sistema, detectándose prácticas de clientelismo político para el acceso.

A diferencia del acceso, existe menor especificación y aplicación de normas en el proce-

so de desvinculación del SC. En muchos casos, aunque existe falta de garantías frente al despido arbitrario, éste no se da en la práctica, ya sea por inercias culturales o por el peso corporativo de gremios y sindicatos de funcionarios. Es más, ni siquiera el despido justificado por razones organizativas o bajo rendimiento es una práctica frecuente. En Brasil, la Enmienda Constitucional 19/98 introduce la posibilidad de pérdida de inamovilidad del funcionario, un cambio sin precedentes para la burocracia brasileña. A la fecha, sin embargo, no se ha podido instrumentar la desvinculación funcional por mala evaluación de desempeño individual. Eso sí, los procedimientos disciplinarios en la administración pública federal existen y se aplican, llegándose al despido de funcionarios como resultado de investigaciones de fraudes desde la creación de la Contraloría General de la Unión.

Precisamente en este ámbito de los procedimientos para el acceso y la desvinculación, los informes dan cuenta de una de las más reveladoras paradojas de buena parte de los sistemas de empleo público en los países de la Región: la excesiva flexibilidad en materia de reclutamiento se traduce en rigidez de las formas de desvinculación. Así, en Panamá, no existen procedimientos para despidos por mal rendimiento y los empleados acreditados sólo pueden ser destituidos por cuestiones disciplinarias. En Venezuela, existe la posibilidad de despido por bajo rendimiento pero no se realiza en la práctica. En Colombia, como antes se indicó, la nueva ley de SC ha pretendido introducir algunas pautas de flexibilidad, hasta ahora inexistentes, en lo que respecta a la remoción de los cargos.

En Uruguay, existe una flexibilidad potencial a través del despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, y por la existencia de un sistema de evaluación del desempeño bastante extendido en su aplicación. En Chile, se cesa en los empleos públicos por renuncia voluntaria, jubilación, el incumplimiento de las obligaciones o la pérdida de requisitos para ejercer la función, destacando las innovaciones introducidas por la Ley de Probidad Administrativa. Entre ellas se

encuentra, la suspensión del empleo del funcionario como medida disciplinaria (antes sólo era una medida preventiva dentro del proceso administrativo), y el establecimiento de la procedencia de la destitución del funcionario por infracción grave al principio de probidad. El marco legal contempla la desvinculación por mal desempeño pero estos procedimientos son de escaso uso.

1.4.2. Alcance de la rotación política

No obstante lo anterior, lo que en muchos países sigue constituyendo un hecho determinante de la rotación de empleos es la transición política. El cambio de color político de los gobiernos sigue produciendo en estos casos salidas y entradas de personal en el sistema público, como corresponde a las tradiciones político-administrativas de clientela.

En Panamá, en el último cambio de gobierno, una vez más se repitió un fenómeno clásico en la administración pública panameña: el despido de varios miles de trabajadores y su reemplazo por simpatizantes o conocidos de los altos mandos. Existe una alta rotación de directivos y del personal en general. Durante el gobierno de Mireya Moscoso se despidió aproximadamente a 25.000 empleados públicos, cuyos puestos fueron cubiertos con simpatizantes políticos, tal como está sucediendo en este último cambio de gestión. No se conoce la cantidad de despedidos por el nuevo gobierno pero la *Federación Nacional de Empleados Públicos* (FENASEP) estima que el proceso continuará al menos hasta el primer trimestre de 2005. En la gestión del empleo prevalece la politización de las decisiones de incorporación, movilidad y desvinculación. Los empleados públicos tienen una alta probabilidad de ser destituidos ante cambios de ministros sin que esto tenga relación con el desempeño. Apreciaciones parecidas se contienen en las evaluaciones de otros países, como Bolivia o Ecuador.

En ocasiones, ni siquiera la pertenencia a escalafones supuestamente protegidos es garantía suficiente. En la República Dominicana, a pesar de que los funcionarios en la Carrera Adminis-

trativa tienen según la ley estabilidad, pueden ser despedidos con cambios de gobierno como en la práctica ha sucedido. Se calcula que a partir de agosto del 2004, con el nuevo gobierno, se han cancelado 3.000 empleos de funcionarios que ya habían sido incorporados a la Carrera Administrativa. En resumen, la no consagración del mérito, un sistema político que tradicionalmente utiliza los empleos estatales como prebendas, la escasa voluntad política de los partidos para utilizar la ley, y la falta de organizaciones sindicales y profesionales que presionen para introducir mecanismos de reclutamiento y promoción ordenados y universales son los factores de mayor influencia, según el informe, en este estado de cosas.

Frente a estos casos, en otros países (Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguay) la influencia de la transición política sobre los despidos de personal no es percibida o lo es en grado muy inferior.

1.4.3. Interferencias políticas

Además de los procesos de acceso y desvinculación, y de las consecuencias de las transiciones políticas, todo un abanico de posibles extralimitaciones de la política sobre la administración aparece en las evaluaciones como limitantes a la profesionalización del sistema.

Así, en Ecuador, el fuerte componente clientelista ya aludido impacta sobre los ascensos y las decisiones salariales. También es el caso de Bolivia, el Perú y la República Dominicana, donde se repite la patrimonialización de la administración por las elites políticas en el poder y el predominio de redes clientelares de favores (incluyendo los favores familiares bajo la forma de nepotismo).

En México, la Nueva Ley, antes glosada, supone una reacción frente a la situación generalizada hasta 2003, que ha sido caracterizada como un reparto entre las elites políticas, los altos funcionarios y las burocracias sindicales, construido sobre una casi absoluta discrecionalidad en el manejo de los recursos humanos públicos. Habrá que esperar un tiempo hasta valorar el impacto real de la nueva legalidad sobre todo ello.

Incluso en Costa Rica, que goza de uno de los sistemas de mérito más antiguos de la Región, se constata cómo la influencia de dirigentes políticos y sindicales ha incidido en la eficacia y la eficiencia de la gestión, aumentando la proporción del empleo del Gobierno Central Civil donde se detectan prácticas recurrentes y periódicas de revisión salarial no vinculadas al rendimiento ni a la productividad.

En Argentina, la falta de una estrategia de recursos humanos crea las condiciones para que el marco normativo sea modificado, eludido o distorsionado de acuerdo con los intereses de los grupos involucrados en estos procesos de decisión. Por otra parte, se da una progresiva politización de las decisiones, que tiene como impacto la degradación de las normas. Se encuentran caminos para eludir las reglas, se generalizan las excepciones a través de nuevas normas, o se aceptan como válidas prácticas distorsionadoras que finalmente pueden en algunos casos consolidarse como regímenes paralelos al establecido. Es, para los autores de este diagnóstico nacional, la expresión de una práctica social propia de la cultura local que consiste en buscar la manera de eludir las reglas, sin infringirlas frontalmente.

1.5. Las tensiones entre fortaleza y debilidad institucional

La creación y desarrollo de sistemas profesionales y avanzados de gestión del empleo público y los recursos humanos que lo componen solo pueden darse en el marco de un mínimo acuerdo entre los principales actores involucrados (partidos políticos, áreas centrales del gobierno, dirigentes políticos y de línea, entidades sindicales) acerca de la necesidad de establecer reglas de juego claras, y el compromiso de atenerse a estas reglas una vez establecidas. Hay países, como México, donde una reforma de amplio calado vive, como veíamos, sus primeros pasos, en los que el diagnóstico resalta especialmente las dificultades para conseguir estos acuerdos mínimos.

De los informes pueden derivarse, desde este punto de vista, dos tipos de contextos genéricos.

Hay una serie de países cuyos marcos institucionales permiten prever una evolución positiva de sus sistemas de SC con un grado aceptable de consenso. En Costa Rica, la evaluación destaca precisamente un grado notable de consenso social entre los principales actores afectados. Así, las relaciones laborales, si bien llegan a conflictos ocasionales, se caracterizan por un equilibrio en la capacidad de influencia en las decisiones y se orientan por lo general a la transacción y la concertación. En Chile, una grave crisis política fue la espoleta de una reforma, representada por la Ley de Nuevo Trato, cuyo diseño e implementación se han venido desarrollando con un alto grado de consenso entre las fuerzas políticas. Algunos elementos de la nueva institucionalidad, como el Consejo de la Alta Dirección Pública, reflejan en su concepción esta orientación proclive al acuerdo entre las fuerzas políticas en materias que, por su trascendencia, son separadas de la confrontación entre partidos.

En cambio, hay otros países donde las evaluaciones se hacen eco de claros déficit en cuanto a la capacidad de acuerdo entre los principales actores con interés, así como una baja opinión de la ciudadanía respecto a los funcionarios públicos. En Paraguay, el fuerte corporativismo de los empleados públicos, sumado a los problemas de corrupción y la restricción del gasto público, ha generado en la ciudadanía una fuerte reacción frente a los funcionarios y, por extensión, un descrédito de la función pública. En otras ocasiones, la debilidad institucional deriva de la dificultad de obtener consenso entre el gobierno y la oposición. Paradójicamente, estos desacuerdos pueden derivar tanto en bloqueo de las reformas (en El Salvador, la ley de SC de 1961 está obsoleta, pero los conflictos interpartidarios han impedido su modificación), como en la producción de dinámicas de cambio continuo (Ecuador, Honduras) caracterizadas por la permanente introducción de reformas que no llegan a consolidarse.

Los diagnósticos apuntan casos de constitucionalización excesiva de la materia (Brasil), lo que supone, las más de las veces, un freno evidente a las reformas. En el Perú, la modificación

de la legislación sobre remuneraciones de los empleados públicos requiere una reforma constitucional. También se dan supuestos en los que el recurso a la corte constitucional se utiliza como herramienta dilatoria de la reforma legal del SC. Es el caso de Ecuador, donde fueron presentados por organizaciones sindicales y sociales ante el Tribunal Constitucional varios recursos de inconstitucionalidad contra la reforma que modifica la *Ley Orgánica del SC y Carrera Administrativa, Homologación y Unificación* de las remuneraciones del sector público. De hecho, Ecuador y Bolivia son, en los últimos años, ejemplos de las dificultades que para este tipo de reformas representan las coyunturas de alta efervescencia social e inestabilidad política.

El trabajo ha detectado un elevado número de regímenes de SC cuya norma de creación o de reforma global es posterior a 1990 (Bolivia, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Argentina, México, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela). Otros (Brasil, Chile y Uruguay), han vivido, también en los últimos años, reformas significativas en sus sistemas públicos de gestión del empleo y los RRHH. Una valoración optimista podría pensar en todo ello como la expresión, coincidente en el tiempo, de dinámicas reformadoras poderosas, nacidas bajo el influjo de las ideas de profesionalización y modernización de la Administración pública. Sin negar la realidad de estas influencias, lo cierto es que una volatilidad tal de los marcos legales básicos apunta al mismo tiempo a factores de debilidad institucional de los sistemas político-administrativos, y en ocasiones a la suplantación de las reformas por la retórica del cambio.

II. ALGUNAS RECOMENDACIONES FINALES

Ciertamente, la diversidad de las situaciones y los marcos institucionales contemplados impiden extraer de los diagnósticos un volumen significativo de recomendaciones de validez general. No obstante, sí parece posible intentar la sistematización de algunas evidencias reiteradamen-

te presentes en aquellos, de las que se derivan líneas prioritarias de intervención en un número significativo de países.

II.1. En orden a la integración y consistencia básica de los sistemas de SC.

- En los numerosos casos en los que todavía se detectan déficit en este sentido, resulta imprescindible construir, desarrollar, completar o integrar los **sistemas de información** sobre los recursos humanos. Su consolidación es imprescindible para contar con un mínimo desarrollo del subsistema de planificación, y por consiguiente para dotar de valor estratégico a las políticas de recursos humanos. La definición de estándares de información, la construcción de registros de personal, la implementación de programas informáticos para la constancia y explotación de los datos, la integración de las bases de datos y el acceso a las mismas por parte de los diferentes gestores interesados, son, entre otras, acciones que deben seguir siendo impulsadas y apoyadas en diferentes países.
- En determinados países, será necesario esforzarse por **superar inequidades significativas** de los sistemas, consecuencia del diferente grado de acceso al poder de decisión y al manejo de recursos públicos, en ocasiones procedentes de fondos y programas de cooperación al desarrollo, por parte de colectivos profesionales, grupos de interés o sectores de la administración pública. En ciertos casos deberá ponerse atención, específicamente, al fortalecimiento de las instancias y mecanismos de gestión de las relaciones laborales, así como a la atención y resolución de conflictos de este orden, cohesionando y profesionalizando en la mayor medida posible la negociación laboral y el resto de prácticas de gestión asociadas.
- La creación de **instancias centrales** con responsabilidad por el funcionamiento conjunto del sistema, allí donde no existan o no hayan asumido propiamente este papel, o

bien su desarrollo en los casos en que éste se revele como insuficientemente ejercido, parece otra de las líneas de actuación en este campo. Ahora bien, la orientación en este punto no debe ser la centralización burocrática de los sistemas y la preservación de una coherencia meramente formal. El énfasis debe ponerse en la dotación a estas instancias de inteligencia estratégica y capacidades técnicas en materia de gestión del capital humano, que les permitan conducir eficazmente los procesos de modernización, así como estimular y apoyar los esfuerzos que se realicen en este sentido desde las diferentes organizaciones públicas.

- En esta misma dirección, resulta imprescindible —y ésta es una orientación que los diagnósticos extienden a todos los países, sin excepción— el fortalecimiento de las **áreas y oficinas de recursos humanos** de los diferentes organismos públicos. Esto implica la superación de su generalizado papel actual de mera administración de incidencias y trámites, y la dotación de nuevas capacidades. La existencia de una red de instancias de gestión de recursos humanos dotadas de un mínimo de lenguaje común y del mayor grado posible de competencias técnico-profesionales, es la mejor garantía de integración y consistencia de un sistema moderno de SC.

II.2. En orden a la profesionalización del Servicio Civil

- Poner en marcha o perfeccionar **sistemas transparentes y competitivos de acceso** al empleo público es la primera prioridad. Del mismo modo, el uso de **mecanismos basados en el mérito y el rendimiento** para el diseño de los mecanismos de promoción y carrera, compensación, y corrección o sanción, en su caso. Ello exige, por una parte, invertir en la dotación de capacidades técnicas a los órganos especializados que han de intervenir en estos procesos. Por otra parte, hay que garantizarles un espacio

de independencia en su actuación, debidamente protegido de la interferencia política o la intromisión arbitraria. La longitud del camino por recorrer en este campo es muy diferente en los distintos marcos institucionales contemplados, pero la necesidad existe en alguna medida en todos los países.

- La **profesionalización de los cuadros directivos** de la Administración pública es otra de las grandes prioridades. La definición de un espacio para la gerencia pública profesional, con mecanismos de acceso y compensación basados en el mérito y el rendimiento, y dotado de un estatuto de garantías adecuado, riguroso y flexible al mismo tiempo, es el primer paso, que encontramos sólo en algunos casos nacionales. La provisión de este espacio con directivos públicos capacitados exigirá programas específicos de reclutamiento, formación y desarrollo, que requerirán esfuerzos significativos.

II.3. En orden a la implementación y consolidación de las reformas necesarias

- La **reforma legal** parece imprescindible en ciertos casos, ya sea por la obsolescencia del marco normativo existente o por la necesidad de ordenar, integrar normativa dispersa o llenar espacios jurídicos vacíos. En otros supuestos, la elaboración de una nueva ley de SC ha sido o puede estar llamada a ser la plataforma de lanzamiento de los cambios. En todo caso, la experiencia muestra que la nueva legislación debe huir de la retórica del cambio, y concentrarse en definir marcos que estimulen y faciliten el desarrollo de capacidades efectivas de gestión del empleo y los recursos humanos. Con alguna frecuencia, será recomendable que la reforma de los marcos jurídicos acompañe o siga a procesos fácticos de cambio, consolidándolos e institucionalizándolos, mas bien que iniciándolos.
- Los procesos de reforma deberán, como es obvio, adaptarse a las **peculiaridades de**

cada entorno institucional. En ciertos casos, como se apunta en algún diagnóstico, los cambios deberán aprovechar las posibilidades de avance que ofrezcan determinadas organizaciones o sectores de la Administración pública. No obstante, debe tenerse en cuenta que, por su carácter sistémico, el SC es un ámbito institucional en el que la efectividad de las reformas requerirá, las más de las veces, **visiones globales y enfoques integrados**, sin perjuicio de que el desarrollo, secuencia y consolidación de los cambios se adecue a ritmos y escenarios diferentes.

- La **difusión social de las ideas que inspiran el cambio** hacia sistemas profesionales y eficaces de gestión del capital humano al servicio del sector público parece impres-

cindible. Desde el punto de vista de los contenidos del cambio, la Carta Iberoamericana de la Función Pública puede ser un referente inspirador de gran utilidad.

- La **construcción de consensos** sociales y políticos es vista en la mayor parte de los diagnósticos como una condición imprescindible para el éxito de las reformas. La profesionalización y modernización del SC debe pasar a ser una aspiración colectiva transversal a los intereses partidarios, apoyada, y si es posible reclamada, por las empresas y organizaciones de la sociedad civil, y vinculada a la modernización económica y social de los países. Sólo desde estos consensos cabrá vencer las considerables resistencias que se oponen a esta clase de reformas.