

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Diálogo Regional de Políticas
Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública

Washington DC, diciembre 2004

**DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL COMPARADO DE
SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL**

Síntesis de 17 evaluaciones/país

Francisco Longo
ESADE. *Instituto de Dirección y Gestión Pública*

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo sintetiza un conjunto de informes cuya finalidad ha sido diagnosticar los sistemas de servicio civil de diecisiete países: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Perú, Guatemala, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

En primer lugar, es preciso destacar la **pluralidad y diversidad de los países** estudiados y las enormes diferencias entre ellos. No sería sensato comparar el servicio civil de Brasil, país con 170 millones de habitantes y con cerca de 7 millones de empleados públicos con Barbados, que tiene una población de 268.000 habitantes, sin ponderar adecuadamente tamañas diferencias.

Los **problemas propios de cada país** y sus prioridades de políticas públicas también aconsejan matizar las comparaciones. Por ejemplo, la específica problemática colombiana no tiene nada que ver con la situación de Bolivia, en estos momentos Colombia es un país en guerra contra la insurgencia guerrillera y sus prioridades tienen que ver con la finalización de tal conflicto. Bolivia tiene problemas graves de pobreza, desigualdad e inestabilidad política, pero por suerte no está en guerra.

Debe añadirse que **los índices** en los que se concentran los diagnósticos **reflejan la realidad en forma estática**, y la fijan en el momento en que se realizan los análisis. Por tanto, no recogen, porque no son éstas su finalidad ni su lógica de elaboración, los proyectos de cambio, los lineamientos de reforma o las tendencias emergentes, más que en cuanto a aquellos elementos que se hayan incorporado ya de modo efectivo al funcionamiento de los sistemas nacionales de servicio civil. Esto debe ser tenido en cuenta al valorar los índices, considerando que dos países con evaluaciones similares podrían hallarse en situaciones muy diferentes desde el punto de vista de las dinámicas de cambio constatables en uno y otro. En general, esa información requiere no quedarse en los índices, sino considerar éstos como partes de un diagnóstico más amplio, en el que esas consideraciones han debido ser tenidas en cuenta por el evaluador y constar en el informe correspondiente.

Por ello, los índices permiten sistematizar una realidad muy compleja, y acercarnos al conocimiento de la situación real en materia de servicio civil, pero no juzgan la actuación de un gobierno u otro en tal materia; expresan una situación históricamente

configurada y definen el punto de inicio en la construcción de modelos propios de servicio civil, modelos que deberían tender a respetar unos principios, criterios y valores que entendemos que están presentes en el modelo de referencia existente en el “Marco Analítico”, pero que inevitablemente deben ser idiosincrásicos. Además, es preciso aclarar que el modelo presente en el “Marco Analítico” no es un modelo cerrado al que todos los países deberían tender, sino más bien un instrumento que permite describir y profundizar en un realidad muy variada con el fin de conocer los factores fundamentales que la componen; en suma, no es un paradigma cerrado ni pretende suministrar la única explicación posible de la realidad.

Por otra parte, las comparaciones entre países deben tener en cuenta que **el uso de una metodología común no excluye por completo la presencia de elementos subjetivos** en el análisis. El carácter predominantemente cualitativo de las evaluaciones obliga a contar con ello, en especial cuando, como es el caso, son diferentes las personas que las realizan. La metodología común aplicada restringe hasta el límite de lo posible esta subjetividad, pero no puede excluirla totalmente. Ello se refleja en ocasiones en diferencias de criterio a la hora de aplicar la escala de valoración de puntos críticos, y repercute obligadamente en los índices. A título de ejemplo, si se comparan las apreciaciones literales realizadas por el consultor en el análisis de los diferentes subsistemas con las valoraciones numéricas aplicadas al mismo país, resulta bastante evidente que los casos de Uruguay y Paraguay han sido puntuados con mayor dureza que los de Venezuela o Argentina.

Por todo ello, creemos que el proceso evaluador seguido hasta ahora es un trabajo en marcha, que permite ir aprendiendo mientras se va realizando. En cualquier caso, cubierta ya una parte significativa del universo a analizar, consideramos que el diagnóstico es altamente relevante, sin perjuicio de las limitaciones apuntadas.

Los índices nos han permitido conocer de forma muy sistematizada cuál es la situación país a país con respecto a variables clave de los servicios civiles. Y analizados en su conjunto entendemos que existe una **coherencia** entre lo que se ha podido conocer de cada país por los informes estudiados y los resultados agregados. Así, si en el informe se nos indica que en el país correspondiente no se planifica estratégicamente, es decir, no se prevén necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos en función de los objetivos finales de las organizaciones públicas, y, por el contrario, se actúa de forma reactiva frente a un problema, el índice de coherencia estratégica

debe dar resultados bajos. Así se indica en Nicaragua, Guatemala o Bolivia y sus índices son de 2,4, 2 y 1.7, respectivamente, sobre 10.

También del análisis entre países surgen **conclusiones que entendemos sólidas para validar los resultados del estudio**. Así, es conocido por otros estudios que el servicio civil brasileño, en su nivel central de gobierno, es un buen ejemplo de aplicación de mecanismos de garantía de la profesionalidad en el reclutamiento y la selección, circunstancia que habría de llevarnos a una puntuación alta en el índice de mérito. Efectivamente así ha sido. Pero también conocemos que el servicio civil en la República Dominicana no se ha caracterizado históricamente por el cumplimiento de sus avanzadas y competentes normas en materia de mérito, sino que ha existido una politización continua en los procesos de selección, aunque esté cambiando, poco a poco. tal tendencia. Ello llevaría a una puntuación baja en tal índice. Si de la comparación entre los resultados de los dos países la diferencia fuera mínima, tendríamos que revisar cuál de los dos índices está mal realizado o si los dos tienen errores. Existiendo una puntuación máxima de 20, si Brasil tuviera 10 y República Dominicana 9 probablemente los dos índices estarían mal contruidos y habría que revisar el informe, pues las incongruencias entre lo escrito y lo puntuado determinarían la falta de validez del mismo. Pero en los índices contruidos por los consultores Brasil da una puntuación de 16.8 y República Dominicana de 6.31, en consecuencia dichas puntuaciones reflejan una coherencia con los datos conocidos por los informes.

Por todo ello, con las prevenciones ineludibles, considerando la variedad de actores implicados en la redacción de los casos y la complejidad de la realidad propia de cada país, creemos que estos diagnósticos son un instrumento de gran relieve para el estudio sistemático y comparativo de los sistemas de servicio civil en Latinoamérica.

II. ANÁLISIS SISTEMÁTICO DE LOS DIAGNÓSTICOS, SISTEMATIZADO POR ÍNDICES

Se presentan, ordenadas por índices, observaciones recogidas en el examen de los 16 informes nacionales referidos.

EFICIENCIA

En general, existe una importante **falta de información** sobre el personal existente y sus características en numerosos países, pero sobre todo existe una falta de información sobre necesidades de personal, imprescindible para optimizar efectivos. Esta situación es clara en países como Argentina, Bolivia, República Dominicana, el Perú, Paraguay, Colombia y Guatemala. En Uruguay se produce una coexistencia de superávits y déficits de personal, por carecerse de mecanismos que relacionen necesidades y efectivos.

La **falta de planificación** es la carencia fundamental hallada, y se relaciona con el índice de coherencia estratégica, que pondrá de manifiesto un déficit extensible a todos los sistemas nacionales de servicio civil, como con secuencia del cual, en la mayoría de los países, la inversión en políticas de personal es reactiva, obedeciendo a lógicas dispersas de estímulo-respuesta.

- No obstante, hay inicios de sistemas adecuados de planificación e información en Brasil y Barbados. Es un proceso que requiere cambios culturales, además de seguimiento y continuidad, pero por ahora, en los citados países, el camino se ha iniciado correctamente.
- Como veremos posteriormente, de nuevo, la ausencia de verdadera previsión de necesidades está muy generalizada. Esta situación es muy clara en Bolivia, Nicaragua, Colombia, Venezuela o Guatemala. En República Dominicana la congelación de la plantilla de personal fijo atempera este problema, aun cuando la expansión de personal temporal demuestra que es necesario hacer feente al mismo. En Argentina, en las previsiones faltan estudios técnicos que las fundamenten.

- En el Perú, hay claras diferencias en la valoración de este índice, entre las entidades que operan bajo régimen público (baja eficiencia relativa) y las descentralizadas que se rigen por un régimen laboral privado (eficiencia más alta, con limitaciones que afectan sobre todo a la asignación y rotación de dotaciones, y a la inversión en capacitación).

Hay un importante **peso de la nómina sobre el gasto público** total en Uruguay, o en Brasil, referido al Gobierno Central, incluyendo pensiones. También es importante el peso de los gastos de personal calculados sobre PIB en Jamaica, Colombia, Costa Rica y Paraguay. No obstante, los datos sobre este aspecto son bastante heterogéneos y dificultan la comparación.

- En Costa Rica, los problemas en este campo derivan de la rigidez de las plantas de personal, que dificulta los ajustes de déficit y excedentes, así como de un crecimiento salarial casi indexado (cada 6 meses, dependiendo de la inflación y la disponibilidad de recursos), y de la ineficiencia retributiva (salarios más altos que los de mercado) en los niveles medios-bajos de la estructura de tareas. En cambio, los índices de absentismo son satisfactorios, y la rotación es baja.
- Se detecta un déficit en el sistema de pensiones públicas en Uruguay, y en Paraguay el peso del sistema pensional sobre el gasto público se considera excesivo. En Brasil el sistema de pensiones de empleados públicos del gobierno central es un privilegio difícilmente justificable, pues cerca del 80% se financia con fondos del presupuesto general, dado que las contribuciones de los empleados financian el 20%, de hecho, la media de las pensiones de los empleados públicos es veinte veces superior a la de un trabajador del sector privado.

Los beneficios del personal no se evalúan en términos de coste/beneficio en ningún país, aunque sólo Jamaica hace referencia explícita a este defecto de información. Los beneficios extrasalariales son muy numerosos en Guatemala o en Colombia, circunstancia que hace que las compensaciones reales de los empleados en estos países sean muy ventajosas con respecto al sector privado. La inexistencia de escalas salariales construidas sobre la base de valoraciones de puestos de trabajo es clara en República Dominicana y en Bolivia.

No se conocen datos de **absentismo**, salvo en Costa Rica, ni de rotación, excepto en este mismo país y en Brasil. En algunos casos, como Ecuador o Trinidad y Tobago, se percibe un absentismo alto, sin que existan cifras transparentes que lo registren.

MÉRITO

En relación con los procesos de reclutamiento y selección del personal es muy común la existencia de **brechas entre lo pautado normativamente y la práctica cotidiana**. Así sucede en Argentina, México, República Dominicana, Colombia, Guatemala, Venezuela o Bolivia.

- Por ejemplo, aunque la ley impone la selección por concurso, la práctica va por otro lado en Venezuela o en República Dominicana.
- En Colombia, como un método de escapar al 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 ya presente en el puesto. Los nombramientos provisionales se convierten en definitivos, lo cual termina con que en más del 80% de los puestos se ingresa sin examen, y luego se formaliza tal ingreso, convirtiéndolo en definitivo. Existe esperanza en que la Comisión Nacional de Servicio Civil, tras los vaivenes constitucionales empiece a exigir el respeto a las normas sobre mérito existentes en el país desde 1938.
- En Bolivia estaba iniciándose, cuando se redactó el informe, la implantación, por segunda vez, del servicio civil de carrera, por lo que hay que juzgar este hecho positivamente, lo cual no obsta para reconocer que, hasta ese momento, dicho sistema de carrera acogía a una mínima parte de los funcionarios. Se ha creado una Superintendencia independiente para garantizar el respeto al principio de mérito.
- Hay un uso abusivo de formas especiales de contratación para eludir la norma en Uruguay o en Venezuela. Y un uso extendido de "decretos de excepción" para designar directamente en cargos que exigirían concurso en Argentina.

- En México, aunque la mayoría de las organizaciones disponen de procedimientos formales de publicidad para el reclutamiento, en la práctica real son los contactos personales y los canales informales las vías dominantes de acceso al empleo público. La pertenencia a camarillas ubicadas en el entorno del poder acaba por ser determinante.

- En República Dominicana, ha habido avances en los últimos años de cara a la implantación del Sistema de Carrera Administrativa diseñado en la Ley 14/91, no obstante, el último cambio presidencial ha generado alguna alteración de criterio. Los requisitos de ingreso se han reducido y se han paralizado los procesos técnicos antes establecidos para seleccionar personal ingresante al servicio civil. No obstante, como un aspecto positivo, es de destacar que se han revisado los procesos de incorporación a la carrera administrativa realizados bajo la anterior normativa y se han validado el 75%, circunstancia que permite contar con personal de carrera seleccionado durante un mandato presidencial y que se ha validado en el siguiente.

- En Ecuador, es constatable una clara politización de los sistemas de reclutamiento selección, promoción, compensación y desvinculación.

- En Guatemala, las condiciones de reclutamiento no se corresponden con las reales capacidades de los candidatos, no están establecidos los mecanismos y procedimientos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad en el proceso de incorporación, los instrumentos de selección no han sido adecuadamente diseñados y las prácticas de promoción no corresponden a criterios sistematizados previamente.

- En Nicaragua, existe una carencia prácticamente absoluta de procedimientos que garanticen la calidad del reclutamiento y la selección.

En todos los países con deficiente sistema de mérito 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 SINAPA en Argentina; la Aduana en Bolivia; la Secretaría de Estado de Trabajo, la ONAP, la Contraloría General de la República y la Suprema Corte de Justicia en República Dominicana, el magisterio en Paraguay. En el Perú, son,

paradójicamente, las entidades descentralizadas que operan bajo el régimen laboral privado las que logran acercarse en mayor medida al ideal de un sistema de carrera basado en el mérito. Las convicciones de los directivos al frente de estas entidades parecen tener aquí más peso que el propio marco legal. Cabe plantearse, no obstante, algunos interrogantes sobre el grado de institucionalización de estas prácticas meritocráticas, su vulnerabilidad a la politización o la captura de rentas y su perdurabilidad en el tiempo.

- La informalidad y ausencia de garantías de selección se extiende a otros campos, como la promoción o las retribuciones en México, Uruguay y el Perú, o las rescisiones por razones políticas en Argentina.
- Los órganos de selección no están suficientemente tecnificados en numerosos países, y se opta a veces por la contratación de empresas externas, como en Bolivia o Guatemala
- Jamaica, Barbados, Costa Rica y Brasil son una excepción a todo lo anterior. El informe sobre Jamaica recoge un énfasis gubernamental en la garantía del profesionalismo y el mérito, y el uso extendido de procedimientos transparentes de gestión del empleo. En Costa Rica, el reclutamiento y la selección se rigen, en general, por criterios de mérito e idoneidad profesional, y los órganos de selección actúan con una dosis alta de independencia. No hay despidos por razones políticas. En Brasil el reclutamiento para los cargos es impersonal, meritocrático y dificulta el ingreso por recomendaciones. Los procesos de selección están bien estructurados, y los instrumentos se restringen para garantizar que no tienen margen para la arbitrariedad. Y en Barbados, los reclutamientos se realizan en función de una serie de criterios como las certificaciones académicas. Después, el candidato es seleccionado en función de sus cualificaciones y posiblemente tendrá que pasar una entrevista. Hay una Agencia central de reclutamiento que provee de empleados a las demás unidades del Gobierno, en función de que existan vacantes y la persona elegida reúna las condiciones establecidas en los perfiles previamente aprobados.

CONSISTENCIA ESTRUCTURAL

Coherencia estratégica

Todos los informes, en sus conclusiones, caracterizan la **falta de vinculación entre la GRH y la estrategia institucional** como el principal de los problemas de sus sistemas de Servicio Civil. Esta falta de coherencia estratégica es detectada, en el análisis de subsistemas, en relación con la práctica totalidad de éstos.

- En Barbados: Hasta el año 1997 no existía desarrollo de la planificación de recursos humanos en Barbados, funcionándose en los ministerios y agencias en función de las “ambiciones” del ministro correspondiente. En concreto, el reclutamiento se hacía en base a las vacantes existentes y a las partidas presupuestarias asignadas para ello. Pero en 1997 se creó la Oficina para la Reforma del Sector Público, siendo uno de sus objetivos clave desarrollar planes estratégicos. En febrero de 2002 ya existen una serie de Ministerios trabajando con planes estratégicos, lo cual afectará a las decisiones sobre necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos en dichas organizaciones.
- Bolivia: De acuerdo con la Ley SAFCO, de 1990, las entidades públicas deben realizar un Plan estratégico y, además, un Plan Operativo Anual; esta planificación debería llevar, posteriormente, de acuerdo con el Estatuto de 1999, a unos Planes Operativos Individuales que permitirían conocer cuánta gente se necesita en cada entidad, y qué clase de personas son las requeridas para poder cumplir los planes. Este camino se sigue en la Aduana de Bolivia pero no en el resto de la Administración, donde el único elemento de planificación son los techos presupuestarios a los gastos de personal. En función de los techos aprobados, se decide, después, incorporar personal, modificar retribuciones o despedir.
- Brasil: La planificación está en fase elaboración, aun cuando existen elementos que indican que ya existen bases para su implantación. Hasta 1999 había una programación anual de reclutamiento para cada agencia gubernamental, la cual realizaba sus análisis cuantitativos en base a sus cargas de trabajo, las demandas de las unidades y la negociación correspondiente, lo cual daba lugar a un programa anual de concursos a cuatro años vista. Este modelo cambió en

1999, por razones fiscales, para controlar anualmente el gasto; es decir, que ahora la programación es anual y caso a caso. No obstante, se está elaborando un Manual de Planificación de la fuerza de trabajo, cuya implantación se hará de forma incremental en los organismos públicos, bajo supervisión de la Secretaría de Gestión del Ministerio de Planificación. En Brasil hay un buen sistema de información sobre el personal federal y posibilidades de redistribución de personal dentro del municipio de trabajo.

- Colombia: No se realiza una planificación descentralizada de recursos humanos. En principio, cualquier modificación de las plantas de personal solo es posible si está precedida de una explicación exhaustiva, acompañada de un estudio técnico que justifique la nueva planta de personal, el cual debe ser aprobado por el Departamento Administrativo de la Función Pública y por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Las previsiones de necesidades futuras, en este contexto, está más relacionada con la evolución vegetativa de los recursos existentes que con una estrategia a largo plazo, especialmente por las restricciones normativas y fiscales. Existe, no obstante, una amplia facultad para la redistribución de personal entre unidades de una misma organización, respetando condiciones de trabajo.
- En México, ninguna instancia o mecanismo central asegura la coherencia de las políticas y prácticas de personal con las prioridades estratégicas gubernamentales. Muchas Secretarías disponen de detallados registros de información sobre el personal que no se comparten ni coordinan.
- En el Perú, también en materia de planificación hay diferencias entre las entidades centralizadas y las descentralizadas. En estas últimas se detecta una mayor coherencia estratégica de sus prácticas de personal.
- Guatemala: En este caso se observa una carencia absoluta de planificación de recursos humanos. El tamaño del sector público, en términos de personal, se ha venido conformando de forma vegetativa y por decisiones políticas sin base estratégica. Esto lleva a dificultades incluso para saber el número real de empleados.
- República Dominicana: Los procesos de planeación de recursos humanos no han sido desarrollados debido, entre otras razones, a la falta de cultura de

planeación de los funcionarios. También se ha debido este fracaso a la ausencia de un sistema de planeación general del sector público que dé seguimiento y evalúe la ejecución de los proyectos y actividades formulados en el Presupuesto.

- En Trinidad y Tobago, se ha puesto en marcha en 2002 un plan gubernamental para introducir capacidad de planificación de recursos humanos en el sector público, apoyado mediante capacitación en planificación estratégica, y en acciones de modernización de los sistemas de información, pero es aún pronto para evaluar en qué grado se están superando las carencias existentes en este campo.
- En Ecuador, no se cuenta con un subsistema de planificación que permita mantener la coherencia estratégica entre las diferentes políticas y prácticas de GRH. Las necesidades se determinan en forma cortoplacista. Muchas decisiones de reducción de plantillas son atribuibles a compromisos con el FMI, más bien que a una verdadera racionalización.
- En Costa Rica, éste es el subíndice que muestra una valoración más baja, como consecuencia de la ausencia o débil vinculación entre los objetivos estratégicos organizativos y la GRH.
- En Argentina, los elementos existentes de planificación carecen de orientación estratégica, salvo la restricción presupuestaria.
- En Paraguay, la planificación está fuertemente limitada por las masivas carencias de información de base sobre el empleo público y las personas que lo integran.
- En Venezuela se destaca la difícil adaptación de las prácticas de GRH a los cambios estratégicos.
- En Jamaica la organización del trabajo está bien formalizada, pero no vinculada a la planificación de RRHH.

La falta de coherencia estratégica es una patología central del sistema de GRH, que impregna la práctica totalidad de los subsistemas de ésta. Los diagnósticos aluden especialmente a déficit en dos de ellos:

La **carencia de una estrategia coherente de compensación** está muy extendida, así ocurre en Uruguay, Colombia y Guatemala; en República Dominicana existe una gran dispersión y falta de criterio en la definición salarial. En Bolivia no existe una definición de criterios ni una estrategia de compensación.

Otro rasgo a destacar es la **falta de estrategia formativa**, circunstancia que se da en Uruguay, Venezuela, República Dominicana o Bolivia. En Colombia existe un Plan Nacional de Formación pero está desconectado del sistema de gestión de recursos humanos. En Guatemala existe un problema claro de insuficiente presupuesto para formación.

Consistencia directiva

El **exceso de uniformidad y centralización** de las decisiones de GRH es muy generalizada. Así ocurre en Venezuela, Jamaica, Barbados, Guatemala o Brasil. La correspondiente falta de autonomía de los directivos es común, en especial, ello se destaca en Uruguay, en el Perú, salvo en las entidades descentralizadas, en Ecuador o en Guatemala. En Trinidad y Tobago, después de casi una década e reformas en esta dirección, el grado de descentralización es todavía mínimo.

Existen **déficits de formación directiva** en Uruguay, Costa Rica y Trinidad y Tobago. No obstante, aunque no consta claramente, se deduce que este problema es también común en Bolivia, Nicaragua y la República Dominicana. En Guatemala el problema de la falta de cualificación del personal es generalizada, no afectando sólo al sector directivo.

La **falta de implicación de los supervisores** en la gestión de las personas a su cargo es destacada en Venezuela y en Bolivia.

Hay una **falta de imagen de los servicios centrales de RRHH** como instancias creadoras de valor en Uruguay, o, en el mejor de los casos, grandes diferencias en la imagen de aquéllos en Venezuela. En República Dominicana los servicios de

recursos humanos ministeriales son reclutados y coordinados centralizadamente, desde la ONAP.

- En Paraguay, se destaca el débil peso directivo de las unidades de RRHH que, cuando existen, se hallan exclusivamente dedicadas al control del personal.
- En general, es difícil hablar de una función directiva mínimamente profesionalizada, excepto en Barbados, Jamaica y Brasil.

Consistencia de los procesos

El problema más común en este campo afecta a la calidad de los **sistemas de información** sobre el personal, que se consideran deficientes (Venezuela, Colombia), dispersos y fragmentados (Argentina), embrionarios (Jamaica), se hallan en construcción (Uruguay), o son, simplemente, casi inexistentes (Bolivia, República Dominicana, Guatemala, Paraguay). Las razones para ello son variadas, por ejemplo, en República Dominicana fueron problemas de falta de presupuesto, en Bolivia son problemas competenciales entre la Superintendencia del Servicio Civil y el Servicio Nacional de Administración de Personal.

La **evaluación del rendimiento** está formalmente diseñada en casi todos los países, pero no se aplica plenamente, excepto en Jamaica, Brasil, y Barbados. En general, incluso en estos tres países hay problemas de implantación, en especial la falta de implicación de los gestores al evaluar, pues huyen de discriminar. En Colombia hay una preocupación muy destacable por el método a implantar, pero esta preocupación, que ha dado lugar a un buen instrumento, no se usa adecuadamente por los gestores, pues hay una gran tendencia central –o tendencia de los gestores responsables a puntuar a casi todos los empleados por encima de la puntuación considerada como aceptable, para evitar conflictos- y una desconexión con los otros subsistemas del sistema de recursos humanos vinculados al de evaluación.

- En República Dominicana se aprobó en 1999 un Instructivo sobre Evaluación del Desempeño, en estas fechas no se ha implantado, sólo la ONAP indica que va a hacer una prueba piloto para ver cómo funciona entre su personal.

- En México, existe un sistema formal de evaluación del desempeño, que incluye la planificación, el seguimiento y la evaluación de aquél, así como el feed-back al empleado, pero no se hace del mismo una aplicación mínimamente sistemática.
- En Trinidad y Tobago, el funcionamiento de la evaluación se halla seriamente dificultado por la ausencia de descripciones oficiales de puestos.
- En Guatemala, no se evalúa sistemáticamente, en la práctica, al personal. La ausencia de sistemas de planeamiento a nivel general, así como buenas descripciones de puestos, asignación de metas y objetivos a unidades y empleados, y la carencia de estándares de rendimiento hacen muy difícil la implantación del método diseñado.

Sobre los sistemas de **descripción, valoración y clasificación de puestos** de trabajo la realidad es diversa.

- En Argentina son muy deficientes tales herramientas, según se nos indica en el informe.
- En México, las descripciones de puestos definen con claridad las actividades y requisitos de capacidad técnica propios de aquellos, pero raramente se usan para contratar o promover a las personas.
- En Bolivia no existen descripciones de puestos y perfiles completos implantados. En Guatemala existe un sistema de Clasificación y valoración de puestos, pero el subsistema de valoración no se aplica desde 1989.
- En Trinidad y Tobago, la introducción de un sistema de valoración y clasificación de puestos no ha sido todavía completada.
- En República Dominicana existe un sistema de descripción de puestos y de clasificación, formado por los Manuales Generales de Cargos Comunes y de Cargos Civiles, que se usan en los procesos de incorporación de servidores públicos; además, 42 unidades poseen Manuales de Puestos Clasificados.

- En Colombia existe un sistema de clasificación de puestos excesivamente detallado, lo que dificulta los traslados externos. No obstante, los traslados internos son realizados con bastante flexibilidad.

No existen **planes de carrera** en casi ningún país, excepto en Brasil o Barbados.

Hay **grandes diferencias salariales no justificadas** en Argentina, Bolivia, República Dominicana, Nicaragua y Ecuador. Sin embargo, en Guatemala el problema es el de la casi inexistencia de diferencias, lo que hace que la toma de responsabilidades sea muy poco atractiva.

- En Paraguay, coexisten las deficiencias en el diseño de los puestos de trabajo con una dispersión salarial no vinculada a las características de la función.
- El caso de Jamaica es especial, ya que el informe acredita que los principales procesos (asignación, movilidad, desvinculación) presentan un alto grado de formalización, que el analista echa de menos sólo en lo que respecta a la planificación de RRHH.
- En Barbados existe, también, un muy completo sistema de información del personal, que permite conocer datos sobre descripción de cada puesto, perfil del candidato, retribuciones del puesto y, además, de cada empleado conoce sus datos personales, de formación, carrera, etc. En suma, es un sistema completo que permite realizar la nómina centralizadamente, dar información sobre procesos de recursos humanos, y datos esenciales sobre cada empleado público.
- Brasil posee unas detalladas descripciones de puestos que, ahora, se están abriendo, de cara a flexibilizar las relaciones de trabajo; las atribuciones están bien definidas y los perfiles de competencias necesarias para el buen desempeño también.
- En Costa Rica, existen procesos de GRH técnicamente bien definidos, documentados, conocidos por los administradores y en aplicación efectiva, aunque se constatan algunos déficit como una cierta desintegración y falta de cobertura general de los sistemas de información, o algunas debilidades – comunes por otra parte a todos los países- en cuanto a la evaluación.

CAPACIDAD FUNCIONAL

Competencia

No se incluyen aquí, para evitar repeticiones, las observaciones ya citadas al hablar del mérito (ausencia de procesos fiables de selección, arbitrariedad...) que lógicamente deben ser también considerados en este índice.

Se constata la **falta general de una visión moderna y amplia de las cualificaciones** profesionales.

- En alguno de los países más avanzados en GRH nos encontramos también aquí debilidades. Hay cultura del título, no de la competencia en Uruguay. El énfasis está en la educación formal en Jamaica. En Barbados también ha habido mucha preocupación por aspectos formales, aun cuando se está mejorando en este ámbito.
- 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. Los manuales de cargos se basan en méritos formales, no en competencias en Costa Rica, Venezuela, Guatemala o Colombia.
- En México, los criterios más importantes para contratar y promover al personal, cuando estas decisiones no son puramente arbitrarias, son el número de años de antigüedad, el conocimiento de la Administración y la lealtad. Las consideraciones de capacidad técnica y dominio de habilidades y destrezas son secundarias. Por otra parte, la politización del empleo público produce una elevada rotación, con el consiguiente efecto descapitalizador.
- Hay algunas visiones optimistas sobre el nivel de tecnificación alcanzado por las plantillas públicas. El volumen de puestos que requieren titulación universitaria superior es algo bajo en Uruguay pero luego sube muchísimo cuando se incorpora cualquier titulación universitaria, aunque no sea superior. Es muy alto ese volumen en Bolivia, y también en Brasil. En Venezuela crece el nivel promedio de titulaciones, pero de forma “vegetativa”, no planificada. En Costa Rica hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas públicas, si bien un factor negativo es la estructura de las

compensaciones, que favorece relativamente a los sectores operativos frente a los profesionales y directivos.

Se constata una **falta de capacidad técnica** para asegurar niveles adecuados de competencias. No hay estudios técnicos para definir los perfiles en Argentina, el Perú, Ecuador o Bolivia. No se usan expertos en selección en Uruguay, Colombia, o Guatemala, salvo alguna excepción.

En otros casos, como en Paraguay, hay dificultades para retener al personal cualificado, por la **escasa cuantía de los salarios** en relación con los del sector privado. En Trinidad y Tobago, aunque no existen dificultades para reclutar, los salarios públicos son claramente inferiores a los del sector privado, lo que tiende a desplazar hacia éste a los perfiles más valiosos, en términos de mercado.

- Un rasgo muy importante en Guatemala es el de el bajo nivel de formación de su personal y su ausencia de cualificaciones. Los puestos con titulación universitaria sobre puestos totales es de un 6%, cuando en otros países se alcanza hasta el 40%.
- Los periodos de prueba tras el proceso selectivo existen en Brasil, Barbados o Jamaica. En Guatemala la Ley del Servicio Civil establece un periodo de prueba de seis meses para puestos de ingreso en la Administración y de tres meses para ascensos, pero en la práctica no se están realizando evaluaciones del rendimiento durante tal periodo.

La formación adolece de déficit notables. Limitaciones a la inversión en formación se dan en Jamaica, pero mucho más en Bolivia, en República Dominicana o en Guatemala. No obstante, en Bolivia y en República Dominicana se han abierto centros con tecnología punta en formación para funcionarios con ayuda internacional. Por ahora, dichos centros están infrautilizados.

- Faltan planes sistemáticos de capacitación en Uruguay. En formación se actúa reactivamente en Venezuela y Nicaragua; así, son las personas las que se postulan, sin análisis de necesidades organizativas. No se estudian los déficit de desempeño para definir necesidades de formación en Argentina.

- En el Perú, se constatan sistemas de reclutamiento y selección excesivamente formalizados y concentrados en los conocimientos y los méritos formales, en especial en el caso de las carreras profesionales, así como un excesivo peso de la antigüedad en los mecanismos de promoción.
- En República Dominicana existen tres órganos centrales y, además, los propios de cada centro directivos dedicados a formación, pero nunca se han integrado en un Comité unitario que coordine. Se han firmado acuerdos con organismos y universidades nacionales y extranjeras, pero, en general, toda la formación se hace sin previa detección de necesidades.
- En Trinidad y Tobago se constatan serios déficit de inversión en formación. Entre 1997 y 2002, sólo se impartieron cursos sobre apreciación del rendimiento.
- Sin embargo, en Barbados, la formación en Ministerios se realiza previa detección de necesidades, aun cuando falta una evaluación comprensiva realizada desde la unidad central de formación. La financiación de la formación es generosa y existe personal muy especializado dedicado a tal tarea.
- En Brasil, en lo relativo a desarrollo profesional, el componente asociado a capacitación está mejor estructurado que el vinculado a promoción. El primero sí se basa en evaluaciones previas de necesidades organizativas, por puestos e individuales. El segundo es más burocrático, más vinculado a antigüedad que a adquisición de competencias.

Eficacia incentivadora

Una parte significativa de las valoraciones críticas en este subíndice afectan al **subsistema de gestión del rendimiento y su conexión con las diferentes políticas** de RRHH. La evaluación del desempeño existe en todos los países, pero su funcionamiento es valorado negativamente salvo alguna excepción, como Barbados, donde se está pendiente de los resultados del proceso de implantación de un método bastante avanzado, para marzo del 2003.

- Incluso en Brasil, ejemplo de calidad en diferentes elementos de su GRH, se 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 Plurianual, pero la segunda, la individual, tiene el problema de que los gestores implicados tienden a tratar el proceso como una formalidad y evitan discriminar entre empleados –tendencia central-. La evaluación en Brasil se usa tanto para promoción como para pago de productividad.
- La evaluación funciona como un mero trámite en Uruguay. Se aplica con carácter general un formato estándar y la implicación directiva es muy baja en Venezuela. El proceso está distorsionado; los objetivos se definen al final del proceso para justificar las evaluaciones formales en Argentina. Los sistemas no son fiables ni objetivos en Jamaica. En el mejor de los casos se detecta una tendencia –aún precaria- a relacionar la evaluación con la carrera en Argentina. En Trinidad y Tobago, los directivos rehusan comprometerse eficazmente en la aplicación del sistema, y la mayoría de los empleados resultan evaluados en el nivel promedio.

Déficit de las políticas de compensación y promoción. La remuneración no se utiliza como instrumento de gestión ni en Argentina ni en Bolivia, Colombia, Guatemala, Ecuador, Costa Rica o República Dominicana. La progresión salarial tampoco se vincula al rendimiento en ninguno de dichos países. En el Perú hay una casi total separación entre el desempeño en el puesto y el funcionamiento de los sistemas de promoción y retribución. En Trinidad y Tobago, la profesión profesional se sigue basando casi exclusivamente en la antigüedad.

- En Nicaragua, es constatable un alto grado de inequidad retributiva.
- En México, la asignación de incentivos económicos es altamente subjetiva y vinculada a decisiones discrecionales del superior, sin que, en general, parezca dirigirse a estimular el rendimiento. Los incentivos dominantes para el personal de confianza se relacionan con la pertenencia a camarillas y el mantenimiento de la confianza del jefe. Para el personal de base, predomina la lógica sindical que relaciona la estabilidad y el progreso profesional con la afiliación, más que con el desempeño o el aprendizaje.

- Brasil, sin embargo, ha desarrollado un sistema bastante avanzado de compensación. Por una parte, se han desarrollado mecanismos para reducir los desfases con el sector privado para puestos semejantes. Además, se amplió la extensión salarial en las carreras y se redujo el porcentaje de paga vinculado a la productividad. Se buscó equidad interna en las retribuciones, facilitando que todos los puestos semejantes de las diversas carreras tuvieran compensaciones semejantes. Se estableció una progresión en las retribuciones en función de los avances en la carrera vertical y horizontal. Avances vinculados al mérito y a la antigüedad. Las mejoras salariales son más importantes cuanto más se progresa en la carrera. Los factores preponderantes en definir la retribución de un empleado son sus competencias (habilidades, conocimientos, formación, experiencia), las tareas atribuidas al puesto y su nivel , y el desempeño del ocupante.

Hay grandes diferencias entre los países en los índices de **compresión de los salarios** (v. cuadro de indicadores). Los extremos son Jamaica –1/15-, Brasil – 1/22 y República Dominicana –1/33- en cuanto a la descompresión y Uruguay – 1/3.4- y Colombia –1/4- como ejemplos de compresión.

Bastantes informes apuntan déficit en los **procedimientos disciplinarios**. Debilidad de las prácticas disciplinarias en Venezuela. Procesos disciplinarios laxos en Uruguay. Sistema de garantía de puesto y no de real mérito en Colombia. En Barbados los procedimientos disciplinarios pueden llevar años. También es la lentitud el defecto más destacado en Trinidad y Tobago.

- En Paraguay, el mal funcionamiento de los mecanismos disciplinarios es un claro problema. La desvinculación se reserva a supuestos especiales y en ningún caso se vincula al desempeño.
- En Guatemala las sanciones son en la práctica difícilmente aplicables y existe una alta permanencia y, en muchos casos absoluta inamovilidad de los empleados públicos, a pesar de causas justificadas de sanciones e, incluso, despido. Tanto en los procesos administrativos como en las instancias judiciales se impide la ejecución de sanciones, se ordenan “reinstalaciones” injustificadas y se alientan conductas contrarias a los intereses públicos.

- En Uruguay existe una rigidez de origen cultural a la hora de plantearse despedir a personas de bajo rendimiento, incluso cuando ello es jurídicamente posible.

Flexibilidad

Algunos informes coinciden en ubicar los principales problemas de rigidez en el subsistema de **organización del trabajo**. Hay rigidez en la estructura de cargos en Uruguay y en Venezuela. Hay un exceso de rigidez en las descripciones de puestos en Jamaica y en Colombia.

También se detectan abundantes problemas de rigidez en los mecanismos de **movilidad**. La movilidad es muy baja en Venezuela, o depende sólo de la voluntad del afectado, sin tenerse en cuenta el interés organizativo, en Uruguay, o se carece de mecanismos flexibles en Argentina. En Colombia es muy difícil de una organización a otra, aunque sencilla dentro de cada organización.

- En Brasil la enmienda constitucional de 1998 flexibilizó las relaciones de trabajo, eliminó distorsiones en la estructura remunerativa y creó condiciones para la adopción de mecanismos de contractualización de personal. También se camina en el reconocimiento y valoración del buen desempeño, de la capacitación continua y de la asociación de los objetivos de la política de recursos humanos a los objetivos generales de la organización.
- 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 Costa Rica, hay elementos de flexibilidad como la posibilidad de amortizar puestos de trabajo por razones técnicas, organizativas o económicas. No obstante, existen rigideces importantes en la movilidad funcional y geográfica, en la vinculación entre progresión y rendimiento y en la estructura salarial, aunque atemperada en este último caso por mecanismos de escape como los “pluses”.

No hay **promoción horizontal** que sirva como alternativa a las carreras jerárquicas en ningún país excepto en Brasil.

- En sistemas muy débiles, 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. No obstante, en República Dominicana la ONAP está intentando controlar abusos e incumplimientos de la normativa con relativo éxito; su dependencia directa del Presidente favorece su capacidad de acción. En Bolivia, el futuro de la Superintendencia definirá el nivel de flexibilidad que se permite al sistema.
- Guatemala destaca por el alto grado de centralización en la GRH, pues la Oficina Nacional del Servicio Civil y el Ministerio de Finanzas Públicas juega un papel protagonista en casi todas las decisiones de recursos humanos.
- En el Perú, se destacan disfunciones como la excesiva uniformidad del marco regulador, la percepción de un exceso de seguridad en el puesto, y la baja movilidad interna.

CAPACIDAD INTEGRADORA

La coincidencia es general en la valoración negativa de la **gestión del clima laboral**. La gestión del clima es muy deficitaria en Jamaica. No se monitorea el clima en Venezuela, ni se evalúa en Costa Rica o Uruguay. Tampoco se presta atención al clima laboral en Argentina y Ecuador. Dados los problemas de arbitrariedad, politización y ausencia de carrera, en Guatemala existe un mal clima laboral, que se intenta compensar con permanencia e inamovilidad generalizada y una estructura salarial y de premios y compensaciones bastante caótica. En Colombia hay un clima de desmotivación. En Bolivia el clima laboral está muy deteriorado. En República Dominicana la gestión del clima no es una práctica en la Administración.

Algunos informes apuntan **baja participación**, como en Uruguay, y débiles mecanismos de comunicación interna, como en Argentina o en Colombia. En Barbados o en Brasil se potencia la información interna y el diálogo, sobre todo en Brasil desde la implantación del programa de calidad..

Diferencias en cuanto a la apreciación de la **conflictividad laboral**. No es excesiva en Jamaica. 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 Barbados es mínima la confrontación pues la negociación es permanente.

En cuanto al funcionamiento de los **mecanismos de relaciones laborales**, la visión no es tampoco coincidente.

- En Argentina los mecanismos funcionan adecuadamente y permiten relaciones laborales equilibradas y constructivas, con fuerte negociación.
- 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 México, si bien los empleados públicos no pueden legalmente pactar contratos colectivos, existen fórmulas mediante las cuales los sindicatos ejercen una influencia importante en la fijación de las condiciones de trabajo, incluyendo las salariales, en lo que puede considerarse como una vulneración institucionalizada de la legalidad formal, a cambio de paz social.
- En el Perú, se reproducen en este campo las diferencias entre las entidades centrales y las descentralizadas: fuerte peso sindical entre los docentes, y escaso en las entidades sujetas al régimen laboral privado.
- En Brasil los mecanismos informales de negociación con los sindicatos están más avanzados que los formales.
- En Bolivia, al prohibirse la sindicación y fragmentarse las unidades de posible negociación hablar de diálogo ya es difícil, cuanto más de negociación. Con alguna excepción en los sectores educativo o sanitario.
- En Barbados las diversas “trade unions” están muy activamente implicadas en la negociación y en el impulso de la reforma, y los miembros de los sindicatos

están siendo continuamente consultados, además de ser actores críticos en diversos comités.

- En Colombia existen mecanismos pero no parecen usarse plenamente.
- En República Dominicana se ha impulsado el asociacionismo en el sector público y existen mecanismos institucionalizados –las comisiones de personal– que funcionan como instancias conciliatorias en la resolución de conflictos y asesoría en la interpretación y aplicación de la Ley de servicio civil y sus disposiciones complementarias.
- En Guatemala el papel de los sindicatos de empleados públicos es importante; mantienen su rol de lucha por reivindicaciones laborales, utilizan medidas de hecho para presionar, mantienen el monopolio de representación de trabajadores, y se han integrado en discusiones de fondo de la agenda económica del Gobierno.
- En Costa Rica, existen procesos de inducción de aceptable calidad media, y la percepción de equidad interna de las compensaciones es razonable. Las relaciones laborales son equilibradas y orientadas, en general, a la transacción y el acuerdo.
- El sistema de pensiones es muy débil en Venezuela, República Dominicana, y Bolivia. Y excesivo en sus privilegios en Brasil.

III. CONCLUSIONES PROVISIONALES

Cubierta ya, con diecisiete diagnósticos nacionales, una parte significativa del proyecto, cabe apuntar algunas consideraciones en orden a la eventual continuidad de los trabajos.

1. Con las reservas señaladas en la introducción, la metodología utilizada (el “Marco Analítico para la Evaluación de Sistemas de Servicio Civil” y su aplicación, coordinada y supervisada por el Banco, por consultores, al análisis de las distintas realidades nacionales), ha mostrado ser válida para la producción de diagnósticos institucionales de calidad, útiles en sí mismos para el mejor conocimiento de la realidad de cada país, y aptos para producir comparaciones valiosas entre los diferentes sistemas nacionales de gestión del empleo público y las personas que lo integran.
2. Si bien todos los diagnósticos nacionales han aplicado adecuadamente la metodología y tienen la calidad exigible, existen en algunos casos aspectos de detalle que deberían ser mejorados, y pequeñas modificaciones que deberían introducirse para homogeneizar la base de comparación.
3. Los resultados obtenidos permiten pensar en la utilidad de completar el proyecto con los diagnósticos de los países que faltan por analizar, en especial si se tiene en cuenta la magnitud del trabajo ya realizado en relación con el que resta por hacer, así como los beneficios que, desde el punto de vista de la globalidad de la panorámica regional, se alcanzarían con ello.
4. Los diagnósticos institucionales de país son en sí mismos, como decíamos, un producto extremadamente valioso. No obstante, el mejor aprovechamiento del trabajo aconsejaría la realización, tomando aquellos como base, de un estudio comparado, a modo de un “Informe sobre el Servicio Civil en América Latina y el Caribe”, que profundizara en las evaluaciones y comparaciones y las sistematizara, facilitando una lectura regional de la situación actual de esta parcela de la institucionalidad democrática. Este estudio facilitaría especialmente a los decisores políticos una mejor comprensión de su realidad institucional y de su ubicación en el marco de la región en su conjunto, contribuiría a construir un lenguaje común sobre las cuestiones relativas al servicio civil, y facilitaría así los intercambios constructivos entre los países.

