

La gestión del empleo público en América Latina: ejes de un diagnóstico institucional comparado

Francisco Longo

Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE

I. PRESENTACIÓN

El objeto de este trabajo es el de presentar los resultados globales del proyecto impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo para la evaluación de sistemas nacionales de Servicio Civil (en adelante, SC) en América Latina y el Caribe. Este proyecto ha sido gestionado por el BID en el marco de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública que forma parte de los “Diálogos Regionales de Políticas” impulsados por dicho organismo multilateral. El autor recibió del BID el encargo de elaborar una metodología que sirviera para dicho análisis comparado, que se concretó en el “Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil”, el cual, aprobado por la Red, sirvió de base para el levantamiento de las correspondientes evaluaciones nacionales, a lo largo del período abril 2002- diciembre 2004. Posteriormente, se le encargaron el seguimiento y supervisión de dichos diagnósticos nacionales. La evaluación se ha extendido al análisis de los sistemas de SC en los 21 países siguientes: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay, y Venezuela.

El contenido de todas las evaluaciones de los sistemas nacionales de SC aparece resumido en la figura 1:

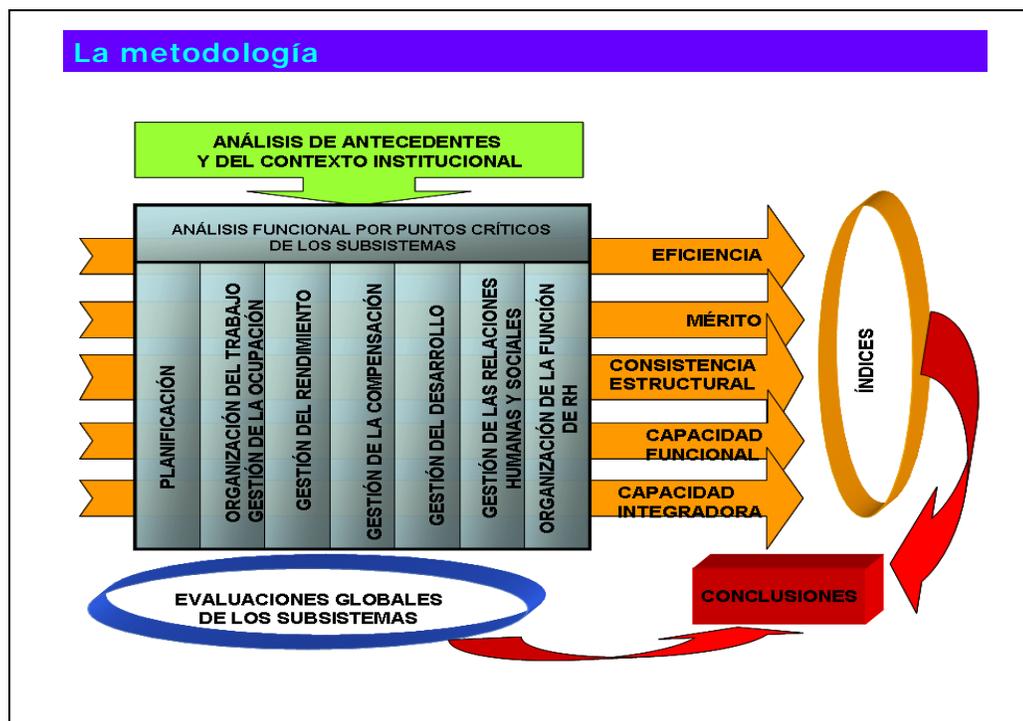


Figura 1. Metodología de análisis.

Dado que la metodología aplicada fue presentada con detalle en el VIII Congreso del CLAD, (Longo, 2003), damos aquí por reproducida la explicación del modelo de referencia y demás elementos de aquélla, contenidos el “Marco Analítico” antes mencionado, y nos limitaremos aquí a resumir muy brevemente sus elementos centrales.

El método de trabajo consiste en la identificación 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 que forman parte del mismo. El modelo identifica en un sistema público de gestión del empleo y los recursos humanos siete subsistemas interrelacionados, tal como aparecen en la figura 2

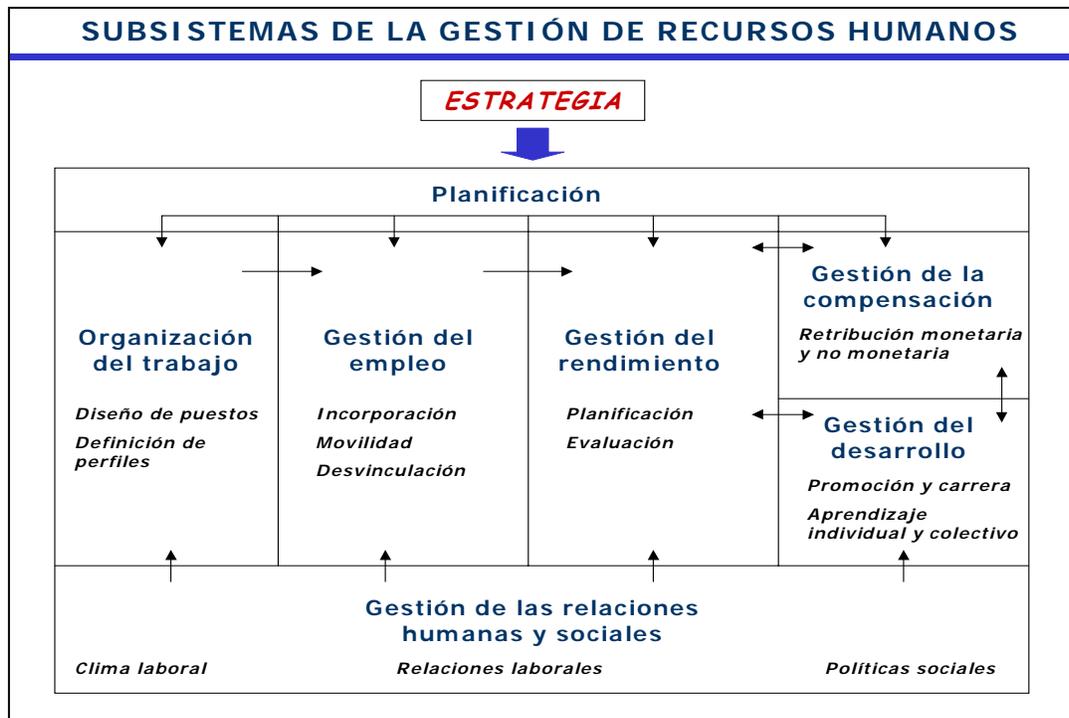


Figura 2. Subsistemas de la GRH

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.

A estos siete subsistemas se adiciona un octavo ámbito de análisis, constituido por las características organizativas del diseño de la función de recursos humanos en el sistema de SC evaluado.

El análisis en profundidad del funcionamiento de estos subsistemas se realiza mediante su contraste con cerca de cien “puntos críticos” o proposiciones de buena práctica, contenidas en la metodología, lo que permite una primera lectura de la realidad, sistematizada con arreglo a las grandes áreas funcionales del sistema. A continuación, la agrupación transversal de los puntos críticos con arreglo a otros criterios posibilita una segunda lectura, centrada en las dimensiones básicas o atributos de calidad del sistema en su conjunto, que se cuantifica en índices y subíndices con arreglo al siguiente esquema.

Índice	Subíndice
Eficiencia	
Mérito	
Consistencia estructural	Coherencia estratégica
	Consistencia directiva
	Consistencia de los procesos
Capacidad funcional	Competencia
	Eficacia incentivadora
	Flexibilidad
Capacidad integradora	

II. PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LOS TRABAJOS DE DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL

Dedicamos este apartado a presentar, de modo esquemático y sucinto, algunas de las principales conclusiones extraídas de la aplicación de la metodología de evaluación, que se ha extendido, como antes se indicó, a los sistemas de SC de veintiún países.

En primer lugar, es preciso destacar la pluralidad enorme de países estudiados y sus enormes diferencias. Una comparación que no tuviera en cuenta estas diferencias conduciría inevitablemente a conclusiones erróneas.

Por ello, 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 idiosincráticos. Además, es preciso aclarar que el marco que sustenta la metodología no es 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; en suma, no es un paradigma cerrado ni pretende suministrar la única explicación posible de la realidad.

En síntesis, vistos los resultados, el diagnóstico puede considerarse relevante, con limitaciones. Los índices nos han permitido conocer de forma muy sistematizada cuál es la situación, país a país, con respecto a variables clave de sus sistemas de función pública. 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. Por ejemplo, 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 resulta, por ejemplo, en la República Dominicana o en Paraguay, cuyos índices son de 10 y 7, respectivamente, sobre 100.

También del análisis entre países surgen consideraciones que entendemos sólidas para validar los resultados del estudio. A modo de ejemplo, se conoce que el SC brasileño, en su nivel central de gobierno, es un ejemplo notable de respeto a los principios de mérito, circunstancia que habría de llevarnos a una puntuación alta en el índice de mérito. Efectivamente así ha sido. Pero también conocemos que el SC 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 esta tendencia esté cambiando poco a poco. 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. Sin embargo, los índices resultantes de los trabajos realizados en ambos países 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 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.

Presentamos a continuación, ordenadas por índices, algunas de las conclusiones de contenido que cabe extraer de los informes de evaluación realizados.

1. 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.

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 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. 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 currículum).

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.

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 Jamaica o 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.

2. Mérito

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 prácticas de clientelismo 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. En Guatemala, se constata la prevalencia de criterios de afinidad política en la incorporación al empleo público, la promoción y los salarios. En Ecuador, la gestión del empleo, desarrollo y rendimiento, aparecen invadidas por prácticas de clientelismo. 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. 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.

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. Así, 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.

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.

Jamaica, Barbados 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.

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 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 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.

3. Consistencia estructural

El índice de consistencia estructural evalúa la solidez e integración sistémica del SC, atendiendo a los elementos estructurales básicos que deben formar parte del mismo. Se despliega en tres subíndices.

3.1. *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 impide 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 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.

3.2. *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 falta 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.

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 Panamá, 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 Barbados, Jamaica, 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, lo que constituye una forma original de afrontar la cuestión. 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.

3.3. 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), embrionarios (Jamaica), se hallan en construcción (Uruguay), o son, simplemente, casi inexistentes (Bolivia, República Dominicana, Guatemala).

Los **sistemas de evaluación del rendimiento** no existen, no se aplican (Guatemala), son deficitarios en estándares de cumplimiento (Uruguay, Argentina), son poco fiables y objetivos (Jamaica), 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 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 República 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.

4. 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.

4.1. 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-cualificación.

No obstante, en algunos de los países hay un **énfasis excesivo en la educación formal** (Jamaica y Barbados). Hay 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.

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.

4.2. 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, como indicábamos antes. 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 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 Plurianual 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 Jamaica $-1/15-$, 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, Barbados, Guatemala) apuntan **déficit en los procedimientos disciplinarios**, debilidad de las prácticas disciplinarias, procesos disciplinarios laxos, lentitud, inamovilidad rígida del funcionario, judicialmente protegida, restricciones culturales a la aplicación de medidas disciplinarias incluso cuando ello es jurídicamente posible, etc.

4.3. 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 (Jamaica, 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 (régimenes 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 Salvador, 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.

5. 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 es muy deficitaria (Jamaica), 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 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 Barbados o 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, ni en Jamaica. 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 Barbados, es mínima la confrontación pues la negociación es permanente. 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 México, paradójicamente, las relaciones laborales tienen 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 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 sindicatos y no se reconocen las negociaciones colectivas; mientras que en la República Dominicana se ha impulsado el asociacionismo en el sector público, y en Barbados las diversas “trade unions” están muy activamente implicadas en la negociación y en el impulso de las reformas, y los miembros de los sindicatos están siendo continuamente consultados. 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

III. 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 cuatro 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.

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 anterior. En los informes analizados, los elementos de contenido y de proceso de estas reformas ayudan a entender los motivos.

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, centrada en la implementación 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 funcional 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 creación del incremento de desempeño colectivo; 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* y el *Consejo de la Alta Dirección Pública*.

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 incorporación 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 botín 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 mantenimiento 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.

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 instancias 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.

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.

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 recursos 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).

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 (Longo y Echebarria, 2001).

D) Las resistencias al cambio

Además de estar fuertemente respaldado políticamente, cualquier intento de mejora del sistema de gestión del empleo y los recursos humanos 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 (Longo, 2005). 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 decepcionadas con el funcionamiento de los gobiernos.

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 (Arellano y otros, 2003). 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” (Farnham y otros, 2000; Longo, 2001). 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 excesiva 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 (Longo, 2004).

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, asimismo, 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.

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 autónomos 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.

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, 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 incorporación de personal y se desarrollan prácticas más permeables a la politización de las decisiones en materia de aprovisionamiento. En Nicaragua, 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. 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 el sector público peruano, conviven un régimen laboral público y un régimen laboral privado. 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 funcional 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.

Los mecanismos de huida

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.

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.

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 discriminación positiva para incorporar a mujeres y personas de color, aunque el número de mujeres en los cargos de Dirección y Asesoría Superior 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 proceso 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, llegando 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. En el servicio público, es fácil entrar –si se dispone de los contactos adecuados- y difícil salir. 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.

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* 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 Administrativa 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.

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 aparecen 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.

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.

IV. 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 reiteradamente presentes en aquellos, de las que se derivan líneas prioritarias de intervención en un número significativo de países.

A) 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.

B) 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.

C) 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 imprescindible. 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 (ONU, CLAD, 2003).
- 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.

REFERENCIAS

- ARELLANO, D.; EGAÑA, R.; OSZLACK, O.; y PACHECO, R. (2003): *Retos de la profesionalización de la función pública*. Caracas, CLAD.
- FARNHAM, D. y HORTON, S. (ed.) (2000): *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- LONGO, F. (2001): "Modernizar la Gestión Pública de las Personas: los desafíos de la flexibilidad", en *Reforma y Democracia* nº 19. Caracas. CLAD.
- LONGO, F. (2003): *La calidad de los sistemas de Servicio Civil en América Latina y El Caribe: Una metodología de evaluación*. Ponencia para el VIII Congreso del CLAD.
- LONGO, F. (2004): *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona, Paidós.
- 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.
- ONU, CLAD (2003): *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Disponible en www.clad.org.ve

FRANCISCO LONGO MARTÍNEZ

Profesor y Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Ha sido Gerente de los Servicios Centrales del Ayuntamiento de Barcelona y Director Ejecutivo del Centro Municipal de Operaciones de los Juegos Olímpicos de 1992, así como asesor del Alcalde de Barcelona y consejero de varias empresas municipales.

Sus áreas de especialización son la dirección de recursos humanos, el diseño organizativo de instituciones públicas, y el gobierno local, temas sobre los que ha publicado numerosos trabajos. Ha dirigido asimismo los estudios *Informe sobre el Gobierno Local en las Democracias Avanzadas* (1996) e *Informe sobre el Gobierno Local en España* (1997), editados por la Fundación Carles Pi i Sunyer, de Barcelona. Su libro más reciente es *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público* (Paidós).

Ha asesorado a numerosas administraciones públicas españolas en procesos de modernización administrativa, y ha trabajado en diversos países latinoamericanos como consultor internacional del Instituto Europeo de Administración Pública, del Banco Interamericano de Desarrollo, de Naciones Unidas y del CLAD. Ha sido profesor visitante del Instituto Tecnológico Autónomo de México (1996-2000), en el Diplomado en Función Gerencial en las Administraciones Públicas. Profesor en el MBA ESADE-ICDA, en la Universidad Católica de Córdoba, Argentina. Ha sido redactor y ponente del proyecto de Carta Iberoamericana de la Función Pública. Ha impartido cursos sobre gobierno local y gestión pública en Washington, DC, Guatemala, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay y Bolivia.

Dirección postal: ESADE. Av. Pedralbes 60-62. E-08034, Barcelona; e-mail: longo@esade.edu