

Capacidades de la burocracia y desarrollo del servicio civil: ¿cuál es el papel de los jefes y supervisores?

**Ana L. Rodríguez-Gustá
Mónica Iturburu**

Introducción

En este trabajo analizamos el papel que los servicios civiles asignan a los jefes y supervisores, y los comportamientos y actitudes que éstos asumen, en base al análisis de la brecha entre las responsabilidades efectivamente asignadas y asumidas, y las esperadas según el modelo de gestión integrada de RH (RH) propuesto por Longo (2002; 2004). El análisis que presentamos surge de la evaluación de los servicios civiles de dieciocho países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela) realizados durante 2004 en el marco del Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil del Diálogo Regional de Política del BID.

El modelo de gestión integrada de RH propone la articulación de siete subsistemas de gestión: planificación de los RH, organización del trabajo, empleo, rendimiento, compensación, desarrollo, y relaciones humanas y sociales. Mediante la función de “planificación” se establecen las necesidades cuantitativas y cualitativas de RH. La “organización del trabajo” implica el diseño de puestos a partir de criterios de gestión, y de los correspondientes perfiles que reflejen las competencias necesarias para cubrir las tareas exitosamente. La “gestión del empleo” abarca el reclutamiento, que debe ser abierto y en base a la idoneidad para el cargo; la selección, que debe basarse en criterios técnicos e instrumentos validados para medir las competencias requeridas; y la desvinculación, que debe evitar decisiones arbitrarias y contemplar el incumplimiento como causal de separación del cargo. También abarca los mecanismos de recepción, movilidad, control de ausentismo y disciplina. La “gestión del rendimiento” implica la planificación y monitoreo del desempeño de las personas y grupos de trabajo, con objetivos de rendimiento derivados de los objetivos organizacionales que se comunican claramente a los empleados, y mecanismos de seguimiento eficientes y equitativos. La “gestión de la compensación” requiere la articulación con la estrategia organizativa, y un equilibrio entre la equidad interna y externa en las retribuciones de los empleados. La “gestión del desarrollo” abarca por un lado la planificación de la carrera de los individuos en la organización, que debe ser flexible y basada en el rendimiento y en la incorporación de competencias; y por otro lado la formación, que debe orientarse al aprendizaje colectivo, y debe ser diseñada y evaluada en función de la estrategia organizacional. Por último, la “gestión de las relaciones humanas y sociales” abarca la gestión del clima laboral y la comunicación, las políticas de beneficios sociales para los empleados, y los mecanismos para las relaciones laborales, los cuales deben tener un desarrollo equilibrado y eficiente para prevenir y resolver conflictos (Iacoviello y Zuvanic, 2005).

El índice de consistencia directiva

La evaluación de los servicios civiles de los dieciocho países de la región se propuso indagar

el grado de acercamiento de las burocracias latinoamericanas al “modelo integrado de gestión de los RH”. En dicho modelo, el sistema de supervisión es relevante por el protagonismo que asume en la planificación, seguimiento y evaluación de los RH. Los supervisores tienen la función de control de los funcionarios pero también la de su integración al ámbito laboral. En ese contexto, nos preguntamos sobre el papel desempeñado por los directivos, gerentes, supervisores y jefes de línea y de las áreas de RH, en las burocracias de la región. ¿Cuáles son los comportamientos y actitudes de estos actores respecto de la implantación de un servicio civil profesional y moderno? ¿Inciden en el desempeño de los funcionarios, motivándolos o por el contrario, omitiendo su papel de seguimiento sobre la productividad de los empleados? ¿Tienen capacidad para tomar decisiones de largo plazo sobre la gestión del personal?

La realidad de los servicios civiles de la región dista bastante del modelo de gestión de RH utilizado como referencia para la evaluación. Algunas disfuncionalidades detectadas atraviesan prácticamente todos los casos estudiados, mientras que algunas otras variables permiten distinguir grados diferentes de aproximación al estándar planteado en cada subsistema. (Iacoviello y Zuvanic, 2005). Los diagnósticos muestran que algunas de las carencias observadas, como el alto ausentismo, la falta de motivación o la rutinización de las tareas, tienen su raíz precisamente en las bajas capacidades de supervisión de las burocracias. En varios casos, los entrevistados de distintos países hicieron repetidas referencias a la dificultad de contar con buenos supervisores.

La metodología del diagnóstico del Servicio Civil desarrollada por Longo (2002, 2004) cuenta con un **índice** llamado **consistencia directiva**, que apunta a medir el papel de los directivos y los jefes en el diseño, instrumentación y evaluación de la gestión de los RH. El índice está compuesto por nueve indicadores con diferente ponderación, que analizan la incidencia de los directivos en los subsistemas de planificación, organización del trabajo, gestión del rendimiento, y organización de la función de RH (ver **Tabla 1**). En su concepción teórica, el índice se extiende desde un valor mínimo de 0 a uno máximo de 10 y combina aspectos de diversa naturaleza tales como las conductas de los supervisores, las condiciones de contexto para el ejercicio de su papel, y algunas condiciones básicas tales como la capacitación. Los indicadores de mayor ponderación evalúan cómo los directivos ejercen y asumen sus responsabilidades, y la valoración que le asigna la organización a los servicios centrales responsables del sistema de RH; vale decir que la mayor ponderación se asigna a la capacidad de *responsabilizarse* de los actores y de las organizaciones de RH. En segundo lugar, le siguen indicadores que valoran las conductas de los supervisores (como la asunción de un papel protagónico) pero también con las condiciones de desempeño del papel del supervisor (tales como el margen de autonomía que le otorga la organización).

La evidencia empírica a partir de los diagnósticos

Las evaluaciones muestran que el índice de consistencia directiva en los dieciocho países se ubica muy lejos del tope teórico; los países mejor posicionados apenas superan la mitad de la escala, con un valor máximo de 5,86 para Chile. En el extremo inferior, con valores que no alcanzan un dígito, se encuentran Paraguay, Honduras y El Salvador (ver **Gráfico 1**).

En función de los valores encontrados, los países han sido agrupados en tres conjuntos: aquellos que alcanzan el mayor desarrollo, los de desarrollo medio y los de bajo desarrollo.

En primer término analizaremos los rasgos centrales de los países de cada uno de los grupos mencionados para luego adentrarnos en el análisis más pormenorizado del desempeño de los jefes y supervisores en los distintos subsistemas, de acuerdo al modelo de gestión integrada de RH (ver **Tabla 2**).

Países con mayor desarrollo

Chile, Colombia, Costa Rica y Brasil presentan los índices de consistencia directiva más altos de la región, con valores ubicados entre 5,86 y 5, sustentados en gran medida por servicios centrales sólidos en la gestión de RH.

En **Chile**, el índice 5,86 señala el alto nivel de participación de los directivos de línea en las funciones de planificación, organización del trabajo y gestión del rendimiento, en coordinación con las organizaciones centrales responsables por la planificación y la gestión de RH (Iacoviello y Zuvanic, 2004)¹ A ello se suma que el servicio civil chileno se encuentra en proceso de implantación de un Sistema de Alta Dirección Pública, a partir de la Ley del Nuevo Trato. Este Sistema busca instaurar cuadros técnicos, en vistas de que los perfiles de los directivos públicos serían elaborados con la participación de expertos, considerando competencias y factores clave para el desempeño de los jefes de servicio y del segundo nivel jerárquico (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

El índice de consistencia directiva (5,29) se destaca en **Colombia** por encima del promedio de valoración de los restantes puntos críticos por la calidad de los servicios y el apoyo brindado al conjunto del sistema por el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública. Las debilidades provienen de la falta de una mayor participación de las áreas de personal de las organizaciones, especialmente en la gestión del rendimiento. (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

El índice de **Costa Rica** (5) muestra la vinculación relativa de los directivos de las organizaciones, en la gestión y desarrollo de los RH. A diferencia de Chile, los directivos están menos involucrados en planificación del sistema (Iacoviello y Zuvanic, 2004). Es esperable que el papel protagónico de los supervisores aumente por la desconcentración que impulsa la Dirección General de Servicio Civil. No obstante, la capacidad directiva en Costa Rica está dada por la importancia de dicha Dirección más que por los directivos de línea de las organizaciones.

El índice de **Brasil** (5) indica que los jefes de las áreas de RH son activos en acompañar y seguir las acciones normativas. En 2002 se implantó el Proyecto de Desarrollo de Gerentes Operativos y Supervisores, un programa de formación de directivos que se propone fortalecer la administración por programas e implica la confección del Plan Plurianual. La Secretaría de Gestión Pública, dentro del Ministerio de Planificación es un órgano central de la gestión de RH con un perfil muy técnico que prevé el trabajo conjunto con las restantes organizaciones.

Países de desarrollo intermedio

Otro grupo de siete países presenta valores intermedios de capacidad directiva, indicadores

¹ Interesa aquí señalar que los directivos en Chile no son cuadros de carrera sino designaciones políticas que responden al sistema de cuotas entre los partidos políticos (Iacoviello y Zuvanic, 2005).

entre 4,43 y 2,17. Ellos son **Uruguay, México, Argentina, Venezuela, República Dominicana, Nicaragua y Guatemala**. En este conjunto observamos la ausencia de directivos línea con capacidad o disposición para desarrollar una gestión profesional de los RH, la presencia de organizaciones centrales que no logran imponer su autoridad, y una cultura de dirección muy tradicional.

En **Uruguay**, el índice de consistencia directiva se ubica en 4,43 y señala la baja flexibilidad del sistema, con poco margen para las decisiones de los directivos respecto al personal. A ello se suma que las áreas de RH no cuentan con jerarquía suficiente, y la Oficina Nacional del Servicio Civil carece de mayor reconocimiento como impulsor de una gestión moderna de RH. A la fecha, no se ha constituido un grupo de alta dirección capaz de rediseñar el sistema de RH.

México encierra procesos opuestos en el desarrollo de las habilidades de dirección. El indicador (4.29) por un lado capta el hecho de que los directivos han tenido un margen de maniobra importante respecto del desarrollo del personal a su cargo, particularmente del personal de confianza; por otra parte, los cambios recientes en las normas para el personal de base y el profesional apuntan a que los directivos ejerzan su autonomía, pero dentro de reglas establecidas donde se espera una gestión profesional del personal (Iacoviello, Rodríguez Gustá y Orozco, 2005). No obstante ello, los cambios generan temores entre los actores, incluso los directivos, que ven amenazadas las bases tradicionales de su autoridad.

En **Argentina**, el índice 4 refleja la limitada participación de las áreas de personal en la gestión de los RH de las organizaciones, especialmente en la gestión del rendimiento. A pesar de los esfuerzos del Instituto Nacional de Administración Pública que hace años implantó un Programa de Alta Gerencia, la cultura organizacional vigente explica la baja asunción de esta responsabilidad. La participación de los directivos en el diseño de puestos y perfiles se destaca por encima del promedio de valoración de los puntos críticos incluidos en este índice (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

Venezuela, con un 4 en su índice de consistencia, refleja áreas de RH con un desempeño diverso, sin políticas específicas dirigidas a su fortalecimiento. El rol del organismo central está más vinculado al control que al asesoramiento, restando capacidad de cambio y mejora al sistema. El compromiso en lo relativo a la gestión del rendimiento por parte de los directivos es bajo (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

La **República Dominicana** tiene un desarrollo intermedio de su función directiva. El valor del este índice de consistencia directiva (3,57) refleja que los directivos de línea no siempre están capacitados profesionalmente para la gestión de los RH. Además, los titulares de las Secretarías de Estado, salvo excepciones, no siguen las recomendaciones que las normativas establecen para la gestión del personal, especialmente en lo relativo al mérito como mecanismo de acceso a la función pública y valoración del trabajo, predominando un sistema de redes clientelares. Por otra parte, en el marco de la cooperación con el BID para la reforma del Estado, la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) está trabajando en la construcción de una carrera de directivos, al tiempo que se trabaja en el fortalecimiento de la ONAP como servicio central.

En **Nicaragua**, el índice (2,29) representa la baja autonomía que hasta el momento han tenido las áreas. El rol de los directivos es limitado en parte por el fuerte componente clientelístico del sistema de gestión de RH, por la ausencia de un marco legal relativo al servicio civil y por la resistencia al cambio de la cultura burocrática. Los servicios centrales

han progresivamente agregado valor a su tarea pese a la precariedad del marco normativo (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

En **Guatemala**, la capacidad directiva (2,17) se ve mermada por las redes clientelares de los sistemas de gestión de RH, a las que se suma una cultura burocrática en la que es difícil introducir criterios de rendimiento por resultados (Iacoviello y Zuvanic, 2004). Sumado al hecho de que no hay prácticas orientadas a la gestión del rendimiento por parte de los directivos, las mismas son muy resistidas por los cuerpos de servicio civil. La Oficina Nacional de Servicio Civil tiene muy poca autonomía y autoridad, y se la percibe como una unidad excesivamente centralizada y rígida (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

Países de bajo desarrollo

En el conjunto de países de bajo desarrollo de capacidad directiva, integrado por **Ecuador, Perú, Bolivia, Panamá, Paraguay, Honduras y El Salvador**, además de los problemas de contexto político e interferencias en el manejo burocrático, los servicios centrales de RH están, en general, muy poco institucionalizados. Por tanto, estos países adolecen de una estructura mínima que pueda dar estabilidad a las reglas y los procedimientos de gestión.

El índice en **Ecuador** (1,71) es bajo porque no se percibe valor en la gestión de RH, lo que se traslada a los directivos de dichas áreas y a las organizaciones centrales correspondientes, que son débiles y están poco institucionalizadas, al punto que la gestión de personal es básicamente administrativa (Iacoviello y Zuvanic, 2004). En función del contexto de cambio político, los directivos de línea tampoco asumen la responsabilidad del desarrollo profesional de los empleados a su cargo, lo que puede interpretarse como una lógica conducta de adaptación a un contexto de alta politización y desorden en el sistema de compensaciones, instalando así una fuerte inequidad interna según la cercanía a los lazos políticos.

En **Perú** (1,57), no hay formación para los directivos ni políticas vinculadas a fortalecer las áreas de RH de las organizaciones. Existe un proyecto de ley para conformar la Alta Gerencia Pública, dentro del proyecto de Ley de Carrera Administrativa, con el fin de proveer mediante concurso conducido y regulado por un Consejo de Alta Gerencia a los cargos de tercer nivel jerárquico dentro del Poder Ejecutivo (Iacoviello y Zuvanic, 2004). Además, no se ha logrado implantar una gestión centralizada que generase normativa clara y flexible para la administración integral y moderna de los RH; la convivencia de diversos regímenes laborales con un esquema de la gestión de compensación caótico se constituyen en importantes restricciones contextuales para las prácticas de supervisión (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

En **Bolivia** (1,43) el nivel de descentralización efectiva de la gestión de RH es bajo, y falta preparación en las áreas de personal, a lo que se suma prácticas de manejo particularista de larga data (Iacoviello, 2005). Además, existen varios organismos en el sistema de gestión de RH, con diversos grados de institucionalización y un bajo nivel de coordinación entre las organizaciones responsables de la implantación del servicio civil (Iacoviello, 2005). Existen solamente algunos casos piloto donde se han implantado experiencias de gestión directiva más moderna, con apoyo del Banco Mundial.

El clientelismo dominante en **Panamá** (cuyo índice de consistencia directiva se ubica en 1,14) se apoya en un amplio margen de maniobra de los directivos para designar, rotar y despedir a un trabajador, fundado en cuestiones estrictamente políticas.

Paraguay tiene un bajo índice de consistencia directiva (0,86) porque las áreas de personal no están jerarquizadas ni preparadas para asumir la gestión de los RH (Iacoviello, 2005). No obstante, con la creación de la Secretaría de la Función Pública de la Presidencia (SFP) se está buscando la centralización normativa de los aspectos directivos de la gestión de RH y su descentralización operativa. En esta dirección, la SFP ha desarrollado un programa de Fortalecimiento de Direcciones de RH del Sector Público, conformándose una Red de Organizaciones de RH, con mesas de trabajo en áreas estratégicas (Iacoviello, 2005).

El bajo índice de **Honduras** (0,71) refleja la falta preparación y compromiso de los directivos por una parte, y su autonomía para definir las compensaciones de los funcionarios, lo que ha producido prácticas de clientela, las que se han visto limitadas por los recortes presupuestarios.

El Salvador también presenta un valor que no alcanza el dígito (0,71). Los directivos raramente asumen su papel como gestores de RH. A pesar de estas serias limitantes, es posible que el índice aumente su valor en el futuro inmediato dado que los directivos públicos están participando en la organización del trabajo (por ejemplo en la definición de perfiles de competencias) y recibiendo capacitación orientada a la gestión moderna de RH, y deberán involucrarse en aspectos relativos al rendimiento y gestión de su personal (Iacoviello, Iturburu y Orozco, 2005).

El papel de los supervisores en las estrategias de planificación de RH

La función de planificación implica el establecimiento de las necesidades cuantitativas y cualitativas de RH. En relación a este subsistema, el índice de consistencia directiva mide el grado de conocimiento que los directivos de línea tienen respecto de las previsiones de la planificación de RH, y el nivel de participación en su elaboración y seguimiento.

Países con mayor desarrollo

En **Chile** la planificación de los RH es altamente centralizada y orientada a resultados, con poco margen de libertad para las dependencias (Iacoviello y Zuvanic, 2004). A pesar de ello, la naturaleza política de los directivos de las organizaciones permite que los mismos participen activamente en el seguimiento de la planificación presupuestal.

Colombia se encuentra en plena etapa de implantación del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), cuyo objeto es renovar y modernizar la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional para combatir la crisis fiscal, y mejorar el desempeño y la credibilidad de las instituciones públicas. Hasta el momento, la planificación de RH ha sido precaria y ha mostrado una ausencia de estrategia de largo plazo. Incluso la permanencia de los directivos ha sido muy breve y mostraron una alta rotación. Durante la transición que impone el PRAP, deben cumplirse pautas relativas a la supresión del 20% de los empleos, tratando de arribar a una proporción del 70% de personal sustantivo y 30% de apoyo, todo lo cual deja poco margen de maniobra a los directivos. Si bien la ley establece que las unidades de personal deberán elaborar y actualizar anualmente los planes de previsión de RH (cálculo de empleos necesarios, requisitos y perfiles profesionales e identificación de la forma de cobertura) hasta el momento ha existido una limitada capacidad para alinear las necesidades de la organización a orientaciones estratégicas, así como las necesidades a las disponibilidades de personal, debido a las restricciones normativas. En el mismo sentido, el

rol de los directivos de línea ha estado limitado, pero la puesta en marcha del PRAP ha implicado su mayor involucramiento, al tiempo que el Departamento Administrativo de la Función Pública ha preparado material que ayuda en el proceso de planificación (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

En **Costa Rica**, los directivos tienen un papel limitado en la planificación de las necesidades de RH porque esta función está concentrada en los servicios centrales, es decir, en el Ministerio de Hacienda y en la Dirección General de Servicio Civil (Iacoviello y Zuvanic, 2004). La orientación hacia la planificación es, por otra parte, bastante incipiente.

En **Brasil** falta una planificación integral de las estrategias, los perfiles y las necesidades de RH. La evidencia sugiere que los jefes se limitan a indicar la necesidad de adecuar la gestión de personal a las estrategias organizacionales, pero las propias urgencias de contratación atentan contra dicha adecuación. Se espera que los jefes de personal de cada organización trabajen con la Secretaría de Gestión Pública (SEGES) en la definición de los perfiles y las necesidades de contratación, aunque ello no está institucionalizado ni se hace en forma sistemática para el conjunto de organizaciones del servicio civil federal. Los jefes están por lo general inmersos en cuestiones operativas, como el análisis de despachos y procesos. Ello atenta contra la planificación de estrategias de mediano y largo plazo de RH. En una encuesta reciente el 58% de los jefes señaló como actividad a su cargo la participación en la planificación estratégica de la institución, y un 56% consideró como actividad central el gerenciamiento de los cambios y los desafíos organizacionales. Empero, esto contrasta con la carga de tiempo asignado a estas actividades de los jefes, debido a que solamente un 19% de ellos se dedica al gerenciamiento organizacional en forma frecuente. Los jefes de RH adquieren un valor casi exclusivamente operacional (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005).

Países de desarrollo intermedio

En **Uruguay** los directivos no inciden en la planificación general, que es básicamente presupuestal. No obstante, pueden contratar personal a término y asignar funcionarios a puestos de jefatura.

En **México** el mayor desafío es lograr la puesta en marcha de la Ley del Servicio Civil Profesional. Los directivos de línea se están familiarizando con los nuevos procedimientos de planificación de la Ley, y las dependencias están elaborando estructuras y perfiles de cargos para su inclusión en un catálogo de puestos, con asistencia de la SFP. Incluso, existe una red de personal de las oficinas de RH que se reúne para trabajar sobre las estructuras organizacionales. En cuestiones relativas al personal de base, las Comisiones Mixtas de Escalafón trabajan junto a los directivos, adquiriendo mucho peso en las prácticas de RH (estas Comisiones le dan prioridad a las condiciones de trabajo más que a la planificación).

En **Argentina** los directivos tienen participación o al menos conocen las previsiones de la gestión presupuestaria de sus dependencias, lo que implica la definición de los objetivos, programas y actividades, y la determinación de los gastos y recursos; entre estos últimos, se incluye a los RH que serán afectados a cada programa y actividad. Las autoridades políticas de las agencias, a través de su potestad en el manejo del presupuesto del área, tienen atribuciones para la disposición de las unidades retributivas, y la realización de contrataciones con recursos locales o a través de organismos internacionales. La adaptación de las dotaciones a los cambios estratégicos de la administración opera a través de la creación de nuevas áreas (lo que genera superposición), o mediante el uso de mecanismos

de contratación y pasantías laborales, dentro de los límites presupuestarios de cada organismo. Los proyectos con organismos internacionales (PNUD, BID, BM) han permitido en algunas ocasiones dotar a la dependencia de la flexibilidad necesaria para atender a cambios significativos en la estrategia de la organización (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

Las previsiones de planificación en **Venezuela** podrían caracterizarse como reactivas a las restricciones presupuestarias y a cambios organizacionales generados en los más altos niveles decisionales. Las organizaciones muestran una gran rigidez en las modificaciones de las estructuras de cargos, lo que limita las potestades de los directivos a acuerdos mutuos de préstamos de personal entre unidades. Aunque cada vez más restringida, la modalidad de contratación otorga cierta flexibilidad para la cobertura de cargos. Las áreas de RH limitan su participación, en la función de planificación, al manejo administrativo y a la elaboración de presupuestos (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

En la **República Dominicana**, el papel de los directivos en la planificación es bajo. Los equipos de gobierno tienden a trabajar en forma poco coordinada y armónica, con estilos individualistas y poca delegación de autoridad, a lo que se suma una fuerte discontinuidad en las políticas públicas y la ausencia de una tecnocracia política (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005). Además de ello, los titulares de Secretarías operan en un contexto de alta politización del uso del recurso humano, prevaleciendo sobre los niveles más intermedios de supervisión. Estas prerrogativas de los jefes máximos han introducido prácticas flexibles que, a veces, han servido para satisfacer puntualmente necesidades de personal pero fuera de un contexto de planificación y seguimiento. Entre estas medidas se destacan la extensión de la jornada laboral del personal en servicio con un pago adicional compensatorio, traslado de personal de una institución a otra, contratación de personal temporal fuera de las planillas estables, y asignación de nuevas responsabilidades al personal en servicio dentro de su jornada laboral, sin pago compensatorio (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005).

En **Guatemala**, es muy débil la planificación de los RH, y la misma se ha dado en los últimos años mediante la contratación flexible fuera del marco de la Ley del Servicio Civil (Iacoviello y Zuvanic, 2004). Cada ministerio procesa los contratos y solicita los pagos correspondientes sin intervención de la Oficina de Servicio Civil (Iacoviello y Zuvanic, 2004), por lo que los directivos de las dependencias adquieren un papel importante pero no inscripto dentro de los conceptos más modernos de la gestión de RH.

Países de bajo desarrollo

En **Ecuador**, la fragmentación y el clientelismo del sistema asignan a las más altas autoridades políticas las decisiones de planificación de RH, lo que produce que algunas organizaciones resulten privilegiadas en sueldos y contratación de personal (Iacoviello y Zuvanic, 2004)². La centralización de la planificación en las autoridades políticas, sesgada por la gestión presupuestaria, deja poco margen a los mandos medios de línea y a los responsables de las áreas de RH, quienes carecen además de información confiable para tomar decisiones sobre las necesidades de personal.

En **Perú** la planificación de la gestión de RH parece haber sido reemplazada por lo que Iacoviello y Zuvanic (2005) denominan “negociación oportunista”. Ello indica que las

² La Superintendencia de Compañías en el año 2003 aumentó su personal en 260 funcionarios, pese al llamado de “austeridad” presidencial (Iacoviello y Zuvanic, 2005).

decisiones relativas a la evolución del personal dependen de las necesidades de enfrentar tareas específicas, a pedido de las altas autoridades políticas y que se concretan dependiendo de las conexiones políticas entre los demandantes y el Ministerio de Economía y Finanzas (Iacoviello y Zuvanic, 2004). En este contexto, el papel de los directivos de línea y de RH se apoya en “agregar demandas” de sus organizaciones y obtener personal bajo la modalidad de “contratado de servicios no personales” (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

En **Bolivia**, a pesar de que las nuevas normas comprenden un Sistema de Administración de Personal, las mismas no han sido operativas (Iacoviello, 2005). En los hechos, no hay prácticas instaladas de planificación de personal, y los directivos de línea no tienen ningún papel al respecto. A la fecha, no existe un sistema de información fiable sobre el personal.

El contexto de desempeño de los supervisores en **Panamá** es de altísima inestabilidad y de restricción económica: con cada cambio de ministerio u otro alto funcionario, se despide a muchos empleados para tomar gente de confianza, a lo que se suma la decisión gubernamental de reducir el número de plazas y el gasto en personal, en respuesta al paulatino aumento de ambas variables. Los directivos generalmente restringen su interés a la cantidad de plazas disponibles y participan muy poco en el planeamiento de los RH y su seguimiento. La información de que disponen los jefes de RH, que están en su puesto desde el reciente cambio de gobierno, es escasa y se limita al nombre, cargo, región de trabajo y tipo de contratación. Adicionalmente, difiere de la que tienen los organismos centrales y desconocen si se corresponde con la realidad. En resumen, el rol de los directivos de RH parece limitarse a la elaboración de un anteproyecto de gastos del ministerio, en el que se incluyen el monto de salarios y la creación de nuevas plazas.

La planificación en **Paraguay** es baja, más allá del posible papel de los directivos. Ello ocurre porque no hay información de base, y la organización de la información y actualización de legajos es muy reciente. Además de un censo de funcionarios que permitió sistematizar información clave sobre la situación laboral de los funcionarios, se está implantando el Sistema Nacional de Administración de RH.

En **El Salvador** se han realizado esfuerzos para involucrar a los mandos superiores en la previsión, elaboración, y seguimiento de las decisiones relacionadas con la gestión de los RH a su cargo (Iacoviello, Iturburu y Orozco, 2005). En cuanto a la planificación, los jefes de RH de cada dependencia tienen a su cargo la alimentación y actualización del nuevo Sistema de Información de RH, que ha permitido contar por primera vez con la historia laboral de los funcionarios (Iacoviello, Iturburu y Orozco, 2005).

El papel de los jefes en la calidad técnica y la flexibilidad del diseño de los puestos y administración

El subsistema de organización del trabajo implica el diseño de puestos a partir de criterios de gestión, y de perfiles que reflejen las competencias necesarias para cubrir las tareas con efectividad. En relación a este subsistema, el índice de consistencia directiva mide el nivel de participación de los directivos de línea en el diseño de los puestos y perfiles.

Países con mayor desarrollo

En **Chile**, a pesar de que se trabaja con criterios de gestión orientados a resultados, no

existe una revisión periódica formal de los puestos. No obstante, los directivos de línea (que son cargos de confianza política), participan en la definición de perfiles cuando ello ocurre (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

En **Colombia** las distintas dependencias, en base a la norma general, deben realizar y actualizar sus manuales específicos de funciones y requisitos. Esto ha derivado en cargos y perfiles muy específicos, que luego impiden el traslado entre entidades. En este sentido, legislación recientemente sancionada prevé una serie de acciones para la estandarización de niveles, nomenclaturas y grados salariales para toda la administración pública y para todos los niveles de gobierno con el objeto de facilitar la movilidad de funcionarios. Algunas dependencias realizan estudios de cargas laborales para determinar el volumen de personal requerido para el ejercicio de las funciones específicas del cargo (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

La elaboración de perfiles, descripción y clasificación de puestos en **Costa Rica** está estandarizada y en manos de la oficina central, la Dirección General de Servicio Civil, un contexto poco favorable para integrar a los directivos en la formulación de puestos y perfiles.

En **Brasil**, los exámenes para el ingreso a la función pública federal centralizada se diseñan por perfiles según las atribuciones de los cargos que las secretarías de Gestión Pública y Recursos Humanos establecen. Esta tarea se hace en consulta con las organizaciones al momento del reclutamiento. La cultura de definición de perfiles por competencia no está difundida; parte del problema es que no es frecuente el uso del Plan de Valorización del Funcionario-Capacitación, prevaleciendo las definiciones formales dadas por la Ley. En la realidad, la definición de competencias las asigna muchas veces el propio jefe, en ausencia de procesos institucionalizados, y de sus propias posibilidades organizacionales de asignar mayores retribuciones a sus empleados. Los jefes de RH de las organizaciones para las que se crean los cargos están llamados a opinar sobre la definición de atribuciones de los puestos junto con la Secretaría de Gestión Pública. Esto no se hace en forma sistemática, e incluso se ha recomendado la organización de comités por organismos y por carrera para la planificación de los perfiles de entrada y de las categorías (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005). En síntesis, la alta carga operativa de los jefes de RH impide que los mismos se aboquen al estudio sistemático de perfiles necesarios en la organización.

Países de desarrollo intermedio

En **México** las dependencias están realizando la descripción de los perfiles y la valuación de los puestos del personal de carrera. Los supervisores son relevantes en tanto participan en el Comité de Profesionalización de cada dependencia, formado por el Oficial Mayor, el titular de la Dirección General de RH y un representante de la SFP. La Dirección de RH de cada dependencia tiene participación, y los encargados de RH han recibido entrenamiento para realizar la descripción de puestos, comenzando con el personal de carrera.

En **Argentina**, si bien existen guías orientadoras de las competencias necesarias para ingresar a la administración pública, salvo en algunos casos de organismos muy técnicos, los directivos y las autoridades políticas de cada dependencia especifican en detalle el puesto y perfil requerido en cada proceso de selección. Las adaptaciones a los cambios requeridos en los puestos se producen naturalmente y sin necesidad de su registro previo, debido a que no existen descriptivos de puestos. En tanto los directivos participan de la definición de perfiles, también ellos son los encargados de la reasignación o redefinición de tareas. Respecto de la jerarquización de los puestos a través de su calificación como “función ejecutiva”, se observa

una mayor influencia de los criterios políticos y la inexistencia de un patrón claro de racionalidad (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

En **Venezuela**, en un contexto de rigidez para crear o modificar cargos existentes por restricciones presupuestarias, existe cierta flexibilidad para adaptar los perfiles a las especificidades de cada organización respetando, como mínimo, el perfil básico establecido por el clasificador único de cargos para toda la Administración Pública Nacional. No obstante, algunas dependencias cuentan con manuales descriptivos de cargos propios y otras están realizando acciones en esa dirección, debido a que consideran que el clasificador único no recoge las especificidades de su personal, en especial los casos de técnicos y profesionales (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

En **República Dominicana**, el sistema está segmentado entre los funcionarios de Servicio Civil y los de Carrera Administrativa. En el caso de los primeros, la descripción de las tareas depende del supervisor y las atribuciones que le asigne. En el caso del personal de la Carrera Administrativa, los perfiles se definen al momento de hacer la incorporación a este segmento, y en ellos colabora el supervisor del aspirante. Incluso estos perfiles sirven para establecer la pauta de la prueba de incorporación del funcionario. Una vez que el empleado está en la Carrera Administrativa, sus tareas pueden cambiar según el criterio del supervisor, muchas veces influido por consideraciones clientelísticas y de amistad más que por cuestiones funcionales y laborales.

En **Guatemala**, existe escasa correspondencia entre la descripción del puesto y las tareas que efectivamente desempeñadas (Iacoviello y Zuvanic, 2004), por lo que se infiere que el jefe tiene libertad para asignar tareas y la única influencia son redes clienterales.

Países de bajo desarrollo

En **Ecuador**, la Secretaría Nacional Técnica de Recursos Humanos es quien administrará el nuevo Sistema de Calificación de Puestos del Servicio Civil y sus reformas. Es difícil evaluar el grado de participación de los jefes por lo incipiente del sistema.

En **Perú** no existe un diseño de puestos ni prácticas de revisión de los diseños. En tanto, es frecuente el uso de la contratación temporaria, donde el papel del jefe directo es importante.

En **Bolivia** se da una situación similar, ya que no se observa desarrollo de manuales ni diseño de puestos.

En **Panamá**, entre 1997 y 1999 se actualizaron las estructuras organizativas y los manuales institucionales, pero el personal de RH de los ministerios no participó en su elaboración. De hecho, la descripción de puestos no coincide con la estructura real de los ministerios y algunos de ellos, por iniciativa propia, iniciaron revisiones para su corrección. El gobierno central elaboró distintos instrumentos (manuales de puestos y clases ocupacionales, entre otros) los que fueron entregados a los ministerios y se constituyen en referencias obligadas para el personal de RH, el cual ha sido capacitado en su uso desde 1999, aunque la discontinuidad por cambios en la conducción ha desvanecido los aportes de esa capacitación (Iacoviello, Iturburu y Orozco, 2005).

En **Honduras** se están realizando auditorias para establecer deberes y responsabilidades de los puestos, clasificarlos en puestos tipo y redactar su descripción para la incorporación en

un Manual de Descripción de Puestos. Los directivos de línea tienen escasa participación en la definición de los perfiles del personal a su cargo, lo que contrasta con el papel que asumen en las dependencias desconcentradas (Iacoviello, Iturburu, y Orozco, 2005).

Los jefes y su papel en la gestión del empleo

El subsistema “gestión del empleo” abarca el reclutamiento, que debe ser abierto y en base a la idoneidad para el cargo; la selección, que debe basarse en criterios técnicos e instrumentos validados para medir las competencias requeridas; y la desvinculación, que debe evitar decisiones arbitrarias y contemplar el incumplimiento como causal de separación del cargo. También abarca los mecanismos de recepción, movilidad, control de ausentismo y disciplina. Si bien el índice de consistencia directiva no incluye ningún indicador específico para este subsistema, el análisis del mismo y el rol que se les asigna a los supervisores es trascendente por su alta vinculación con la gestión del rendimiento.

Países con mayor desarrollo

En **Chile**, las calificaciones sobre el funcionario que realice el supervisor sirven como base para el ascenso en grado y la postulación a concursos internos (Iacoviello y Zuvanic, 2004). No obstante ello, dada la escasa variación entre las calificaciones, el mayor determinante de la movilidad ascendente es la antigüedad, en la que el supervisor tiene poco que ver.

La gestión del empleo en **Colombia** se ha caracterizado por la inestabilidad jurídica y la fuerte tradición clientelística. A pesar de que la normativa preveía que los empleos de carrera se seleccionaran a través de concursos abiertos o de ascenso, en la práctica la mayor parte de los actuales funcionarios de carrera han ingresado sin someterse a auténticos procesos de selección, recurriéndose a inscripciones extraordinarias, nombramientos provisionales o concursos armados para formalizar el nombramiento provisional. La nueva legislación intenta revertir esta situación. En los últimos años de vigencia de los concursos, se propuso que los procesos de selección fueran competencia exclusiva de la entidad en la que se generaban las vacantes, sobre la base de los parámetros establecidos por la legislación. Ello generó una utilización decreciente de las pruebas objetivas, con la excepción de algunas dependencias que tenían oficinas específicas de selección de personal a cargo de empleados expertos. Asimismo, para resolver el exceso en nombramientos provisionales indefinidos, se generaron concursos que estuvieron orientados a confirmar al empleado provisional en el empleo. La legislación establece que las entidades públicas deben contar con un programa de inducción para los ingresantes, y uno de actualización cada dos años. La movilidad de los trabajadores entre diferentes instituciones es casi imposible pero la nueva legislación tiende a mejorar esta posibilidad. El régimen sancionatorio establecido en el 2002 se centra en el combate de la corrupción, contemplando la destitución ante faltas que antes sólo eran castigadas con una simple suspensión. La desvinculación por bajo rendimiento está establecida en la Constitución y en los marcos legales actuales pero no se utiliza (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

En **Costa Rica**, los supervisores no tienen potestad en el reclutamiento y selección del personal porque en estos procesos participa la Dirección General del Servicio Civil, que funciona en forma independiente y ha podido instrumentar criterios de mérito en el acceso a la función pública. El supervisor adquiere un papel más activo en los traslados y reubicaciones de personal, siendo potestad del jefe dar un nuevo destino a los funcionarios

donde más se necesite y de acuerdo a los perfiles (Iacoviello y Zuvanic, 2004), con excepción de los docentes y las enfermeras.

En **Brasil**, la movilidad está bastante limitada por la especificidad de las carreras. Sin embargo, la movilidad puede ocurrir de hecho mediante cambios informales que dependen de la voluntad del funcionario y del supervisor (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005).

Países con desarrollo intermedio

En **México** los jefes tenían amplia autonomía sobre la contratación del personal de confianza, en base a criterios discrecionales. Se espera que esto cambie con la creación del servicio civil profesional.

En **Argentina**, la participación de las autoridades políticas de cada dependencia en la determinación del aspirante que ingresará a la administración muestra una tendencia al ascenso, sobrepasando lo que determina la normativa. En los cargos con funciones ejecutivas se establece que la selección estará a cargo de un Comité, siendo la autoridad convocante quién propone a sus miembros. También se ha difundido la práctica de designar a los funcionarios que deberían convocarse por concurso, mediante decretos de excepción. La legislación prevé la pérdida de la estabilidad laboral para aquellos agentes que por dos años consecutivos reciban calificaciones deficientes, así como el establecimiento de sanciones disciplinarias que incluyen hasta la exoneración, previa instrucción de sumario, para actos de corrupción o incumplimiento de deberes de funcionario público. No obstante, la cultura organizacional prevaleciente deriva en una muy baja utilización de las herramientas disciplinarias: prácticamente nunca se produce la destitución por razones de evaluaciones de desempeño negativas, actos de corrupción o incumplimiento de deberes de funcionario público (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

En **Venezuela**, si bien se han realizado algunos normativos, en el ingreso predomina la discrecionalidad para eludir los sistemas de selección por mérito. Existen tres grupos de trabajadores estatales: los obreros regidos por la Ley del Trabajo, los empleados de carrera regulados por la Ley de Carrera Administrativa (LCA) y los empleados de libre designación y remoción, encuadrados en la Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP). Aunque en la LCA se establece el ingreso por concurso para la selección de personal, el mismo no ha sido utilizado, limitándose la selección a la revisión de requisitos y la contratación por tiempo determinado. Actualmente la LEFP también establece el ingreso a través de concursos públicos pero sólo se ha avanzado en la aprobación de Manuales de Selección e Ingreso cuya preparación estuvo a cargo de los responsables de las áreas de RH de cada dependencia. En la práctica, si las necesidades de personal son calificadas de urgentes, se obvian todos los procedimientos. En los restantes casos, las direcciones de RH seleccionan a partir de un Registro de Elegibles que se alimenta de los datos de los candidatos internos, los externos y los familiares y conocidos de los empleados. Sólo en contadas ocasiones se ha procedido a convocatorias públicas. La reglamentación de los concursos ha implicado la incorporación de jurados, mayoritariamente conformados por miembros del organismo que convoca la selección. La recepción de los nuevos empleados se ha limitado a la entrega de formularios y transmisión de información básica pero, en la actualidad, algunos ministerios están trabajando en la elaboración de Manuales de Inducción para mejorar esos procesos. La movilidad del personal opera, en el nivel macro, con transferencias asociadas a la descentralización de funciones. Respecto del ámbito de decisiones de los jefes, la movilidad

se limita a la autorización de las comisiones de servicio por tiempo limitado, los traslados de personal “problemático”, los préstamos de cargos y los traslados por iniciativa del trabajador. La nueva reglamentación de la LEFP contempla la reserva del cargo al funcionario de carrera que sea designado en un cargo de alto nivel, lo cual es percibido como un incentivo a la asunción de mayores responsabilidades. El incumplimiento del horario de trabajo es percibido como un problema por los directores de RH. Esto condice con la baja aplicación del régimen disciplinario, basado en la resistencia de los supervisores para ejercer su autoridad frente al supervisado. Las sanciones incluyen hasta la desvinculación a través de un expediente administrativo que se evita porque es demasiado prolongado, no existe garantía de éxito y, por el contrario, puede terminar con la decisión de reincorporación del empleado y el pago de salarios caídos. En los últimos años, las desvinculaciones mayoritariamente han estado vinculadas a razones políticas, y fueron implantadas mediante reestructuraciones organizativas (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

En la **República Dominicana** los supervisores participan en la gestión del empleo en la medida en que determinan los ascensos mediante la designación directa de funcionarios a puestos de responsabilidad. En efecto, esta es la única forma de promoción dado que no existe un sistema de ascensos formal y pautado. Si bien está previsto un sistema de ascenso para el personal de la Carrera Administrativa, el mismo no es operativo, y en este sistema el jefe tiene un papel central vía el peso de la evaluación y calificación de personal para la promoción según la normativa vigente.

En **Guatemala** el supervisor no está involucrado en prácticas sistemáticas del seguimiento de la carrera de los funcionarios, en parte porque el sistema es altamente clientelar (Iacoviello y Zuvanic, 2004). A ello se le suma la falta de los procedimientos formales necesarios para desarrollar prácticas de gestión del rendimiento, como la documentación incompleta en los expedientes (Iacoviello y Zuvanic, 2004). Los supervisores adquieren poder sobre la movilidad de sus funcionarios si están insertos en las redes de clientelas ya mencionadas, en vistas de que no existen procedimientos formales de movilidad.

Países con bajo desarrollo

En **Ecuador**, la gestión del empleo está marcada por la politización y el nepotismo, por lo que las autoridades políticas de las organizaciones son quienes tienen la prerrogativa última en la selección del personal y en los despidos, dado que se observa la desvinculación por cambio de gobierno (Iacoviello y Zuvanic, 2004). Se infiere que los supervisores con recursos políticos y más cerca de las jerarquías son quienes tienen mayor margen de maniobra.

En **Perú** los jefes intermedios parecen adquirir bastante relevancia en la contratación de personal bajo la figura de “locación de servicios no personales”, que depende de la decisión de la organización demandante y especialmente de quienes serán los jefes inmediatos del contratado. En vistas de ello, incluso los concursos de ingreso se vuelven una mera formalidad y los jefes tienen alta influencia en quiénes se contratan. De esta forma, los supervisores reproducen prácticas de clientelismo y particularismo en la incorporación de nuevos funcionarios (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

En **Bolivia** se asume la desvinculación de los empleados recién incorporados y mal evaluados, pero si bien esta práctica está prevista en la ley, nunca fue reglamentada (Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal) (Iacoviello, 2005). La

evaluación debería estar a cargo del supervisor directo, pero el instrumento aún no se armó.

En **Panamá**, la gestión del empleo ha mostrado importantes avances normativos pero en la práctica no se han registrado mejoras. El ingreso está determinado por cuestiones políticas o por el conocimiento personal del jefe directo o un alto funcionario, y los concursos son una práctica excepcional: esto da un amplio margen de maniobra a los directivos que pueden designar con total discrecionalidad y contratar sin cumplir ninguna formalidad. Los jefes directos son los encargados de hacer la inducción al puesto a los ingresantes, aunque no hay evidencia de que esto se constituya en una práctica sistemática. La movilidad de los empleados también es una atribución discrecional de los jefes: se hace sin el consentimiento de los empleados y sin tomar en cuenta el impacto en el funcionamiento de la dependencia, y generalmente deriva de la necesidad de un nuevo funcionario de remover al personal bajo su dependencia para designar a otro de su confianza. Si bien el procedimiento para controlar el ausentismo está adecuadamente regulado, el mismo no se aplica: las oficinas de RH son las responsables de registrar las inasistencias en los legajos y notificarlas al jefe directo, pero no se siguen los procedimientos para sancionar al trabajador que se ausenta sin causa; incluso, la falta de controles ha hecho posible la existencia de trabajadores que cobran sus salarios sin contraprestación de servicios. No existen procedimientos para despidos por mal desempeño y los trabajadores acreditados sólo pueden ser destituidos por cuestiones disciplinarias aunque, en la práctica, no se aplican las sanciones previstas. Terminar con la destitución arbitraria y generar responsabilidad económica a los funcionarios que la generen es una de las prioridades de los representantes de los trabajadores estatales, que ahora han retomado sus reclamos desde el poder legislativo (Iacoviello, Iturburu y Orozco, 2005).

En **Paraguay**, las posibilidades de carrera están determinadas por prácticas clientelares y no existen criterios objetivos para medir la idoneidad, capacidad y formación de los aspirantes a ser incorporados en la función pública (Iacoviello, 2005).

En **Honduras** debe tomarse en cuenta el contexto de politización que afecta la igualdad de oportunidades y el acceso a los puestos públicos en la administración centralizada. Por otra parte, el reclutamiento es el resultado de las acciones del Ministerio y de la Dirección de Servicio Civil y es menor el papel de los supervisores en la definición de las competencias del funcionario a reclutar. Es recién en la movilidad geográfica que los supervisores tienen influencia, mediante la aprobación de la misma.

Los jefes y su papel en la gestión del rendimiento y la evaluación del desempeño

La gestión del rendimiento implica la planificación y monitoreo del desempeño de las personas y grupos de trabajo, con objetivos de rendimiento derivados de los objetivos organizacionales que se comunican claramente a los empleados, y mecanismos de seguimiento eficientes y equitativos. En relación a este subsistema, el índice de consistencia directiva evalúa el grado en que la dirección observa y apoya las mejoras del rendimiento de las personas, suministra recursos o remueve obstáculos, así como el nivel de protagonismo en la gestión del rendimiento de los empleados a su cargo, por parte de los directivos de línea y responsables de las unidades de trabajo en los diferentes niveles jerárquicos.

Países con mayor desarrollo

En **Chile**, el jefe directo califica al funcionario en forma individual, calificaciones que luego

son revisadas por la Junta Calificadora. Se ha observado que el sistema es poco eficaz porque los directivos de línea no asumen un papel protagónico en la gestión del rendimiento del funcionario, califican con criterios burocráticos, otorgando a sus empleados en forma homogénea la puntuación más alta, lo que ha motivado el retiro del incentivo económico previamente atado a la calificación individual. Parece más promisorio el sistema de calificación grupal y el institucional, siendo el superior del servicio quien realiza las evaluaciones de los grupos y unidades de trabajo; esta evaluación está ligada a un incentivo al desempeño grupal. Tal vez sea en forma indirecta, vía la evaluación del desempeño de los grupos, que los jefes comiencen a interesarse más por el seguimiento a la gestión de los funcionarios (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

En **Colombia** el jefe inmediato del empleado es el responsable de evaluar y calificar su desempeño laboral anual, de acuerdo a las directivas generales. Una calificación no satisfactoria puede derivar en el retiro del empleado. Las herramientas incluyen formularios e instructivos guías para una evaluación estructurada en torno a objetivos (65%) y desempeño (35%). No obstante, recientes investigaciones dan cuenta de que el 87% de los empleados resultan evaluados con la calificación sobresaliente, lo que demuestra la falta de compromiso de evaluadores y evaluados, generando un sistema que no correlaciona los resultados de la gestión institucional con la evaluación, no alimenta el desarrollo individual y la capacitación, y no tiene consecuencias sobre el ascenso y el retiro. Estas altas calificaciones parecen contradecirse con las quejas de los empleados por la falta de reconocimientos verbales o felicitaciones por la calidad del trabajo hecho. No obstante, ambas conductas podrían interpretarse como las dos caras de la falta de compromiso; la escasa comunicación de los jefes hacia los subordinados, deriva en que éstos no se consideren como miembros del mismo equipo, lo que es particularmente agudo en el alto gobierno, tanto a nivel del ejecutivo como de los órganos de control. La mayoría de los funcionarios simplemente desconoce las políticas del jefe de turno (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

En **Costa Rica** existen prácticas de evaluación del rendimiento, pero los jefes no definen con claridad los estándares en función de las metas y las prioridades de la organización, por lo que los empleados no conocen en detalle qué se espera de ellos (Iacoviello y Zuvanic, 2004). En general, la participación de los jefes en el seguimiento del rendimiento es limitada excepto por su papel en la evaluación anual del desempeño. Este proceso implica el común acuerdo sobre las metas entre los supervisores y los empleados, y es importante porque puede tener consecuencias sobre la remuneración y está vinculada formalmente con la estabilidad del empleo (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

En **Brasil**, en los niveles operativos de la burocracia, no hay incentivos formales para que la relación entre el jefe y el subordinado se desarrolle como relación de supervisión centrada en el control de los resultados de la tarea. Por lo general, los jefes del gobierno central no determinan las metas de desempeño de los funcionarios y la evaluación de desempeño se hace a partir de lo que el jefe cree, subjetivamente, que es un buen desempeño. En el área económica, los jefes están más inclinados a establecer algún tipo de meta individual, y funcionan mejor que los jefes en las áreas culturales y sociales. Los jefes de RH consideran importante atar la evaluación de desempeño individual al cumplimiento de metas pero la realidad muestra que los supervisores actúan en forma diferente a lo esperado. Los mecanismos formales de evaluación de desempeño para la asignación de gratificaciones y promociones revisten problemas de eficacia; por ejemplo, al estar atadas a gratificaciones económicas, los supervisores no establecen mayores diferencias entre empleados en las

calificaciones por desempeño, ya que se ven en la situación de tener que tomar decisiones salariales. Existe un entorno cultural y organizacional que es inconsistente con las prácticas de evaluación debido a que subsisten componentes discrecionales, paternalistas y subjetivos cuando los jefes califican al personal, a lo que se suma la ausencia de un sistema donde el jefe establezca los objetivos y las metas de los funcionarios individuales que sea compartido por el conjunto de las organizaciones públicas (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005).

Países con desarrollo intermedio

En **México**, los cambios normativos recientes estipulan un papel de creciente importancia para los supervisores en la gestión del rendimiento. Para el personal de base, la Norma para la Evaluación del Desempeño debería servir para planificar mejor el rendimiento esperado. La misma prevé que los jefes y sus empleados fijen metas “cuantificables, retadoras y alcanzables” de rendimiento individual, con un horizonte temporal anual, que serán verificadas y establecidas en actas por Comités Evaluadores. De este modo, se espera un proceso de retroalimentación entre los jefes y los funcionarios. En el caso del personal profesional, el papel del supervisor es central en la Evaluación Integral Individual, mediante su participación en el Comité Técnico de Profesionalización. Si bien no existe una tradición de evaluación del desempeño, la nueva normativa apunta a fortalecer este aspecto de la gestión de los RH otorgándole un lugar central al supervisor. En este sentido, se espera que los funcionarios de base sean sometidos a una evaluación individual anual de desempeño según las metas identificadas conjuntamente con sus supervisores, por lo que los jefes adquieren un papel central sobre el personal a su cargo; en el caso de los funcionarios de carrera, recibirán una evaluación individual anual y semestral. Se espera que con las nuevas pautas de evaluación para el personal de base y de carrera, el jefe inmediato asuma un papel protagónico, previéndose instancias denominadas de retroalimentación y capacitación para estos actores. Para los funcionarios de base se instrumentan los Comités y Comisiones de Evaluación con un representante sindical, en tanto para los funcionarios de carrera se prevé la intervención de Comité Técnico de Profesionalización de cada dependencia, por lo que existen varios cuerpos intermedios involucrados en la gestión del rendimiento de estos empleados además del jefe inmediato.

En **Argentina**, el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA) establece un procedimiento formal de evaluación que liga las calificaciones con el avance en la carrera, recibiendo las más destacadas un premio económico anual. Las resistencias de los actores para su aplicación efectiva derivaron en sucesivas modificaciones del sistema, a pesar de lo cual no se han podido erradicar algunas prácticas informales. Los supervisores no diferencian el desempeño de los agentes y solamente utilizan las posiciones más altas de la escala. Asimismo, muchas veces consienten el establecimiento de las mejores calificaciones en forma rotativa, para permitir el avance en la carrera al conjunto de sus dependientes (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

En **Venezuela**, la mayor parte de los directivos y sus dependientes establecen de común acuerdo los objetivos de desempeño individual, los cuales no necesariamente se encuentran alineados con las estrategias organizacionales. La evaluación se realiza semestralmente sobre la base de un formato de evaluación estándar elaborado por el gobierno central, y compara los objetivos acordados con los resultados de la actuación. Los jefes tienden a sobredimensionar los resultados, debido a que visualizan a esta instancia como la única a su alcance para mejorar la deteriorada situación económica de los empleados debido a que

cuando hay disponibilidad financiera, los mejores calificados reciben un bono único por desempeño (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

En **República Dominicana**, el supervisor no establece pautas de rendimiento, salvo en los órganos recaudadores, por lo que los directores no se involucran con la gestión de los funcionarios. Los supervisores no cuentan con incentivos para establecer pautas de seguimiento para el monitoreo del personal, ya que el contexto de alta politización y el recambio de funcionarios atenta contra las pautas de seguimiento y monitoreo del personal ya que no permite la institucionalización de los RH. En lo que respecta a la calificación del personal, si bien hay una norma de 1999 que prevé la evaluación del desempeño individual, aún no hay evidencia de su puesta en práctica, con excepción de algunos de los funcionarios de la Carrera Administrativa. Ello responde en parte, a que no se han podido hacer las provisiones presupuestarias para el bono vacacional que supone la calificación para quienes obtengan un desempeño considerado como “muy bueno”.

En **Guatemala** los supervisores se resisten a ser evaluadores y no cumplen con esta responsabilidad, a pesar de que la Ley del Servicio Civil la establece con una frecuencia anual. Adicionalmente, en muchas dependencias los supervisores no podrían efectuar evaluaciones objetivas por las redes personales que mantienen con los funcionarios. Tampoco cuentan con mecanismos retributivos de un buen desempeño, más allá de eventuales bonos monetarios y complementos personales (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

Países con bajo desarrollo

Por disposición legal, los funcionarios de **Ecuador** deberían ser evaluados anualmente por el jefe inmediato para el avance en la carrera. No obstante, la práctica de la evaluación dista de su papel esperado, no influyendo en las promociones ni en el salario. En los casos donde se han efectuado evaluaciones, las mismas son de poca utilidad y raramente reflejan el desempeño de los funcionarios (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

En **Perú**, si bien la Ley establece que los funcionarios deberían ser evaluados periódicamente, la realidad indica que no existen criterios uniformes en las evaluaciones de desempeño, y las mismas no reflejan la productividad y acciones de los funcionarios (Iacoviello y Zuvanic, 2004). Parte del problema reside en que las evaluaciones implican recompensas económicas que salen del Fondo de Asistencia y Estímulo, y por tanto este es un monto que no implica una asignación equivalente a los jubilados del sector público. En este contexto, la recompensa de la evaluación tiene una doble importancia: 1) constituye un mecanismo para aumentar el sueldo de los funcionarios, y, 2) su erogación no implica una contrapartida equivalente en las jubilaciones del sector. En consecuencia, es predecible que los supervisores lo utilicen como mecanismo de compensación sin afectar los sueldos de planilla, ya que no tiene consecuencias sobre las jubilaciones y por tanto sobre el gasto público. Se puede especular, dada la alta inequidad de las categorías profesionales respecto al sector privado (perdiendo entre un 50% y 83% del salario respecto a este último), que los supervisores utilicen estas compensaciones como mecanismo de retención de personal.

En **Bolivia**, si bien la evaluación está legislada, en la práctica no se ha implantado con carácter general (Iacoviello y Zuvanic, 2004). Existen algunos casos de evaluación, como la Aduana, pero la evidencia indica que los supervisores evitan calificar a los funcionarios en la categoría más baja, que podría llevar a la desvinculación del funcionario.

En **Panamá**, los directivos evalúan ocasionalmente y en forma discrecional el rendimiento del personal a su cargo, no se siguen formatos predeterminados, no se informa sobre los resultados al área de RH, no se comparten los resultados con los empleados y tampoco son considerados para planificar acciones de capacitación. Si bien la legislación contempla los distintos tipos de evaluación, aún está pendiente la elaboración de los instrumentos, instancias y pasos a seguir en la evaluación (Iacoviello, Iturburu y Orozco, 2005).

En **Paraguay** no existen mecanismos formales de evaluación sistemática del rendimiento, lo cual deja a los supervisores sin instrumentos institucionalizados para seguir el desempeño de los funcionarios. A ello se le suman dos deficiencias: por un lado, la incidencia de pautas culturales muy fuertes que debilitan la comunicación entre las partes involucradas en el proceso de evaluación, con excepción de las áreas técnicas (Iacoviello, 2005); por otra parte, existen esfuerzos aislados de realizar seguimiento al rendimiento, pero la bondad de los procesos y la validez de los resultados dependen del supervisor, introduciendo además de casuística a la gestión del rendimiento, un importante grado de discrecionalidad por la ausencia de estándares claros.

En **Honduras**, los supervisores raramente informan a los superiores de problemas en el desempeño funcional. Por otra parte, no existe una evaluación sistemática del personal según metodologías estandarizadas. Está ausente un sistema que sirva para el monitoreo del rendimiento y aprendizaje de los empleados (Iacoviello, Iturburu y Orozco, 2005).

En **El Salvador** las evaluaciones de desempeño no son práctica común, y está pendiente la elaboración e implantación de un sistema integral de evaluación del rendimiento. En las dependencias donde hay evaluación de desempeño, deberían hacerse en discusión con los jefes directos pero existe muy poca comunicación entre directores, responsables de RH y funcionarios. No hay evidencia de que los directivos de línea, responsables de las unidades de trabajo en los diferentes niveles jerárquicos, asuman un papel protagónico en la gestión del rendimiento de los empleados a su cargo. Se espera revertir esta situación mediante capacitación recientemente impartida a los mandos altos sobre gestión gerencial (Iacoviello, Iturburu y Orozco, 2005).

Los supervisores y la gestión de la compensación

La “gestión de la compensación” requiere la articulación con la estrategia organizativa, y un equilibrio entre la equidad interna y externa en las retribuciones de los empleados. Si bien el índice de consistencia directiva no incluye ningún indicador específico para este subsistema, su análisis se justifica por la estrecha relación que existe entre éste subsistema y el de gestión del rendimiento, en el cual los supervisores tienen un rol trascendente.

Países con mayor desarrollo

En **Chile** la compensación móvil se instrumenta a través de los incentivos de evaluación pero, como ya se dijera, fueron retirados los incentivos económicos al desempeño individual a partir de las calificaciones, persistiendo la evaluación al desempeño grupal (Iacoviello y Zuvanic, 2004). Ello aleja aún más a los supervisores del ámbito de decisiones sobre los criterios y montos de los beneficios económicos que reciben los funcionarios.

En **Colombia** los mecanismos de remuneración no están asociados al rendimiento,

aprendizaje y desarrollo de competencias. El marco salarial está muy fragmentado en lo relativo a la cantidad de grados y niveles, y a los adicionales, pero está reglamentado y deja poco margen para acciones discrecionales. Existe información suficiente a efectos de la gestión de la política salarial.

En **Costa Rica** la gestión de la compensación está centralizada en la Dirección General de Servicio Civil, y pautada por normativa y acuerdos negociados (Iacoviello y Zuvanic, 2004), por lo que los supervisores adquieren un papel menor. Por otra parte, las evaluaciones carecen de repercusiones económicas.

En **Brasil**, como mecanismo de promoción, cada nivel de la carrera tiene un vencimiento básico o salario fijo diferente, lo que se constituye en una herramienta pobre desde la perspectiva de la motivación porque no hay cupos de cargos por nivel, y tampoco existe un rango salarial amplio. Por otra parte, en las promociones, la antigüedad tiene un peso clave (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005).

Países con desarrollo intermedio

En **México**, el sistema de compensación es de alta inequidad, dado que el salario no guarda relación con la complejidad del trabajo o con el desempeño de los funcionarios (Ibarra, 2000). Existe, además, una variada gama de beneficios extra salariales y no monetarios con el fin de reconocer el desempeño excepcional de los funcionarios. En el caso del personal de base, los estímulos (vacaciones extraordinarias y el diploma de reconocimiento) y las recompensas monetarias comenzarán a otorgarse a partir de las evaluaciones de desempeño y en función de los puntajes de evaluación que asigne el supervisor, respetando una distribución forzada para la asignación de recompensas³. Para el personal de carrera, el reconocimiento al desempeño está dado por la recompensa monetaria a evaluaciones sobresalientes, o alternativamente, evaluaciones muy buenas durante cinco años consecutivos. El Reglamento también prevé que se otorguen incentivos o distinciones de diferente tipo, aunque los mismos quedan difusos y no se especifica su forma o contenido.

El SINAPA de **Argentina**, significó un avance respecto de la situación preexistente, debido a que relaciona el pago con las exigencias de alguna función determinada y el buen desempeño. No obstante, algunos adicionales (como horas extras u “horas electorales”) así como el establecimiento de cargos con funciones ejecutivas, siguen quedando sujetos al poder de negociación política o sindical, y a la posibilidad de financiamiento de cada jurisdicción. Respecto de la incidencia de los supervisores en la compensación a través de la evaluación del desempeño, su aplicación ha generado fuertes conflictos por el cupo máximo establecido para percibir esta bonificación, lo que ha resultado en conductas adaptativas en las jurisdicciones. Fuera del SINAPA, en general las estructuras salariales no incluyen aspectos en la remuneración relacionados con un sistema de premios y castigos en relación a desempeño o resultados. Los organismos descentralizados tienen mayor autonomía para decidir sobre adicionales por desempeño y rendimiento, y algunos ofrecen bonificaciones basadas en resultados o productividad (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

³ En efecto, según el Art. 83 de la Norma de Evaluación establece que se otorgarán como máximo cinco recompensas por cada Unidad Responsable según el número de funcionarios públicos adscritos. Por ejemplo, con menos de 250 funcionarios públicos se otorgará una sola recompensa, de 251 a 500, dos y así sucesivamente, añadiendo una recompensa por cada 250 empleados sin exceder el total de cinco.

Los supervisores en **Venezuela** no tienen incidencia en la compensación, salvo a través de la calificación sobredimensionada del desempeño del dependiente quién, según las disponibilidades presupuestarias, puede recibir un bono anual. En términos generales, la compensación no ha respondido a un diseño estratégico y planificado: con el paso del tiempo, la escala salarial se ha achatado a niveles que desmotivan la asunción de responsabilidades, y se ha desvinculado el efectivo rendimiento del empleado, de la evaluación que recibe y, a su vez, de la movilidad en la escala y la compensación económica. La variable decisiva es la disponibilidad presupuestaria que se habilita a partir de decretos presidenciales que disponen aumentos generales de sueldos, desnaturalizando la escala de salarios y restringiendo el margen de decisión de los funcionarios a esperar los aumentos incondicionales (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

En **República Dominicana**, los titulares de las Secretarías pueden disponer de aumentos salariales al personal si cuentan con los recursos extra presupuestales para ello. Por tanto, los supervisores cercanos a la jerarquía podrán otorgar compensaciones, respondiendo a criterios arbitrarios.

Países con bajo desarrollo

Ecuador carece de una estrategia salarial, si bien está buscando unificar las remuneraciones mensuales para darle mayor racionalidad al sistema de compensaciones (Ley 2003-17). Los funcionarios están amparados por diferentes regímenes laborales de remuneración, y falta unificación y homologación de salarios. Si bien existen notorias diferencias entre organizaciones⁴, se observan diferencias salariales aún dentro de una misma organización. En consecuencia, resulta predecible que los supervisores no quieran introducir más “ruido” implantando sistemas de evaluación donde haya retribuciones variables vinculadas al desempeño. Por ello se afirma que los supervisores se identifican más con los intereses de los empleados que con los de la organización (Iacoviello y Zuvanic, 2004). Ello se desarrolla en un contexto donde el promedio salarial público es cuatro veces mayor que el privado por lo que una fuga masiva de personal no es un escenario posible y por tanto no requiere incentivos de retención agresivos.

En **Perú** no existe un sistema único de compensación, y los supervisores están enfrentados a un contexto inercial donde la posibilidad de incidencia es la recompensa monetaria atada a las evaluaciones de personal. Los premios por productividad adquieren, en algunos casos, un importante peso sobre el sueldo llegando a superar el 200% del salario para algunas categorías ocupacionales (Iacoviello y Zuvanic, 2004). Estos incentivos operan solamente en algunas organizaciones, usualmente aquellas con recursos propios.

En **Bolivia** la remuneración está bastante pautada ya que opera la restricción presupuestaria, otorgando al Ministerio de Hacienda un poder de centralización alto y atribuciones de otorgar aumentos anuales (Iacoviello, 2005). En este esquema, los directivos de las organizaciones y los jefes de línea tienen un margen de acción reducido sobre las compensaciones de los funcionarios. A ello se le agrega, como se indicó, la falta de evaluaciones sistemáticas que impliquen premios económicos al rendimiento.

La administración pública de **Panamá** carece de una ley de salarios. En el pasado, el Banco

⁴ Según Iacoviello y Zuvanic (2005), algunas son verdaderas “burocracias doradas”.

Mundial financió la elaboración de un proyecto de ley general de sueldos, pero el mismo no prosperó porque afectaba la discrecionalidad de las autoridades. Las remuneraciones que perciben los empleados públicos son definidas discrecionalmente por sus jefes y no están vinculadas al nivel de conocimientos, responsabilidades o funciones, sino al grado de vinculación política. Si bien no está establecido un salario mínimo, en algunas dependencias se han establecido valores mínimos por iniciativa de algunos ministros. Pueden darse cambios no generalizados de remuneraciones, siempre y cuando se respete el presupuesto para salarios asignado al ministerio. Por ello, los empleados pueden conseguir un incremento salarial si su jefe directo lo pide a su superior y hay disponibilidad presupuestaria (Iacoviello, Iturburu y Orozco, 2005).

En **Honduras**, los directivos de los ministerios pueden otorgar incrementos selectivos al personal. En un contexto de prácticas clientelares, lleva a decisiones arbitrarias en el manejo de las partidas salariales (Iacoviello, Iturburu y Orozco, 2005). Los directivos se convierten así en una importante fuente de inequidad en la compensación de los funcionarios.

Los supervisores y la gestión del desarrollo profesional

El subsistema “gestión del desarrollo” abarca la planificación de la carrera de los individuos en la organización, que debe ser flexible y basada en el rendimiento y en la incorporación de competencias. También incluye la formación, que debe orientarse al aprendizaje colectivo y ser diseñada y evaluada en función de la estrategia organizacional. Si bien el índice de consistencia directiva no incluye ningún indicador específico para este subsistema, su análisis intenta resaltar el papel que desempeñan los supervisores en el estímulo al crecimiento profesional de las personas y en la definición de sus itinerarios de carrera.

Países con mayor desarrollo

En **Chile**, la movilidad está basada en la antigüedad, y los supervisores dejaron de lado la posibilidad de influir en la misma a partir de la calificación homogénea a sus funcionarios.

En **Colombia**, la suspensión de los concursos abiertos o de ascenso a partir de un fallo de la Corte Constitucional de 1999, ha limitado la carrera y conformado un sistema estático, rígido, y sin posibilidades de ascenso. También se carece de criterios de planificación y desarrollo para los empleos de alta especialización y alta gerencia. La nueva legislación se propone articular la capacitación con la evaluación del desempeño y fortalecer la formación en competencias. En la actualidad, se está trabajando para lograr la consistencia entre las acciones de formación y las necesidades de la organización: se privilegian los diagnósticos de necesidades, se consulta a todos los estamentos de la organización para definir las prioridades y la coordinación entre todas las entidades, se capacita para el fortalecimiento de la capacidad de liderazgo de los dirigentes y se constituyó una red interinstitucional de formación y capacitación. Pero, a pesar de los esfuerzos realizados, no se ha logrado el apoyo mutuo entre las distintas entidades y se hace visible el riesgo de que las organizaciones públicas no sean capaces de generar acciones de capacitación que mejoren efectivamente las prestaciones (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

En **Costa Rica**, el supervisor interviene en la gestión del desarrollo de los funcionarios mediante su influencia en la movilidad y en la capacitación de los mismos. Respecto a la movilidad, el jefe autoriza el ascenso de los empleados tomando en cuenta la capacitación, la

antigüedad y las calificaciones anuales (en algunos ministerios ello supone concursos) y autoriza los traslados horizontales. La capacitación, al estar descentralizada, supone el diseño de cursos a partir de los criterios del jefe y los funcionarios, de las evaluaciones de personal, y de los planes nacionales de desarrollo. Estos criterios luego se procesan por un encargado o Unidad de Capacitación de la organización (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

En **Brasil**, aunque la relación entre jefes y funcionarios presenta buenos niveles de clima laboral, cuando existe un problema con un funcionario, el jefe lo deriva al área de RH. Los supervisores no se interesan en estrategias de desarrollo profesional de sus empleados y raramente participan en la carrera del funcionario.

Países con desarrollo intermedio

En **México**, el supervisor del personal de base influye en su movilidad en la medida en que los pueda designar como “comisionados” en cargos de mayor responsabilidad (Heredia, 2002). Este movimiento vertical no implica una mejor evaluación de los méritos del personal y no se utilizan procedimientos abiertos de selección. En términos generales, el desarrollo del personal de base depende del jefe inmediato, dentro de límites bastante rígidos establecidos por los sindicatos como, por ejemplo, el respeto a la antigüedad. El personal de carrera cuenta con múltiples oportunidades de movilidad, y la evaluación del jefe inmediato es central, así como el papel del Comité Técnico de Profesionalización. Estos Comités son importantes para planificar la capacitación del funcionario.

En **Guatemala**, los jefes y los directivos tienen la potestad de tomar decisiones sobre la carrera de los funcionarios.

En **Argentina**, no se concibe la gestión por potencial o por competencias para el avance en la carrera en la administración pública, y sólo en los casos en los que se aplica correctamente la normativa del SINAPA, el desempeño se constituye en el único criterio para el desarrollo, posibilitando la aceleración en el ascenso horizontal a los mejor calificados. Adicionalmente, no se han detectado planes de sucesión formales, todo lo cual denota la escasa flexibilidad del sistema para el desarrollo profesional. El sistema de capacitación ha sido el aspecto del SINAPA con mejor imagen para los funcionarios dentro del sistema; ante la imposibilidad de sostener la oferta centralizada de cursos a partir de la crisis de fines de 2001, surgieron enfoques alternativos que aumentaron la participación de los supervisores en la gestión de la capacitación⁵. En el mismo sentido ha operado la elaboración de los Planes Institucional de Capacitación de cada jurisdicción, en forma conjunta entre las áreas de RH de cada dependencia y el Instituto Nacional de la Administración Pública, los cuales asocian las actividades de capacitación con las necesidades detectadas (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

En **Venezuela**, las dependencias de la administración pública están muy limitadas para satisfacer expectativas razonables de promoción de su personal. Ello obedece a que no existen planes de carrera, a que están desvinculadas la evaluación del desempeño y la promoción, a las restricciones presupuestarias que impiden contar con los recursos para financiar las promociones, y a la imposibilidad de monitorear la carrera de los funcionarios. Las direcciones de RH de las dependencias tienen la responsabilidad de elaborar sus planes

⁵ Se constituyeron foros de responsables de procesos, redes de facilitadores de aprendizaje organizacional, aprendizaje situado en organizaciones y formación de directivos para la gestión del conocimiento (Silva y Falivene, 2003; Falivene 2004).

de necesidades de capacitación, pero su actuación es reactiva y no proactiva, lo que se agudiza con el empeoramiento de la situación financiera del sector público. En la práctica, los propios funcionarios sugieren las actividades de formación pero su concreción depende de la existencia de disponibilidad financiera. Algunas organizaciones cuentan con una unidad especial dedicada a la planificación y ejecución de las actividades de capacitación, en tanto el Ministerio de Planificación y Desarrollo se reserva la competencia del desarrollo y seguimiento de las políticas de formación y capacitación. La oferta de formación incluye la propuesta oficial más la suministrada por una gran cantidad de proveedores privados que prestan sus servicios a los diferentes ministerios (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

En **República Dominicana**, las relaciones humanas están relegadas porque el supervisor no se siente responsable por la institución sino por el partido político. Su relación es política y no laboral. No se trata al empleado con criterios técnicos, por lo que no se puede hablar de clima laboral sino de clima personal (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005). A ello se le suma la ausencia de sindicatos fuertes que puedan brindar estructuras de representación para dialogar con los jefes y directivos, aunque existen Comisiones de Personal en cada organismo con el fin de gestionar los conflictos laborales.

Países con bajo desarrollo

En **Ecuador** no existe una verdadera carrera administrativa con mecanismos que gobiernen la promoción. Los supervisores de las áreas de RH de cada organización junto con Secretaría Nacional Técnica de RH tienen la responsabilidad del desarrollo de la carrera administrativa, aunque hasta el momento la misma ha estado pautada por las cercanías políticas (Iacoviello y Zuvanic, 2004). En un contexto de “compadrazgo”, aquellos supervisores con mayores recursos políticos podrían favorecer a sus funcionarios directivos. La Ley 2003-17, aunque no reglamentada hasta el momento, intenta racionalizar el sistema al instrumentar ascensos mediante concursos de mérito y oposición, otorgando a los supervisores un papel central en la medida en que la evaluación de desempeño se constituiría en un componente para el cálculo de los méritos. Ciertamente, de la reglamentación final depende el peso de las evaluaciones en la promoción frente a otros factores (como podrían ser la antigüedad o la capacitación). El supervisor tampoco cuenta con incentivos para determinar las necesidades de capacitación (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

En **Perú**, no existen planes de desarrollo ni carrera horizontal, por lo que el contexto de acción del supervisor está limitado. En las organizaciones sujetas al régimen público, las promociones son decisiones de los jefes inmediatos, por lo que éstos adquieren un papel central en las posibilidades de carrera de los funcionarios. Por otra parte, los propios jefes han sido designados en forma directa como cargos de confianza (Iacoviello y Zuvanic, 2004), lo que bloquea la posibilidad de promoción del personal de planta a puestos de responsabilidad con base en sus méritos.

A pesar de que la legislación de **Panamá** contempla los procedimientos para el ascenso de los empleados, éstos no se aplican ya que las promociones están sujetas a arbitrariedades y clientelismo político (Armijo, 2004). La capacitación es la mayor fortaleza del sistema de servicio civil: aunque no se hacen diagnósticos para detectar carencias y necesidades, generalmente los funcionarios sugieren los contenidos, e incluso hay ministerios que cuentan con oficinas que organizan la capacitación de sus miembros. Como contrapartida, todo este esfuerzo se diluye por la alta rotación (Iacoviello, Iturburu y Orozco, 2005).

En **Honduras** existen muy pocas posibilidades de promoción. En este marco, sólo los supervisores insertos en redes clientelares pueden otorgar beneficios de movilidad a sus funcionarios. Por otra parte, no está instalada la necesidad de aprovechar la oferta de capacitación disponible, y son pocos los directivos que la promueven (Iacoviello, Iturburu y Orozco, 2005).

Supervisores y organización de la función de RH

La metodología del diagnóstico institucional, además de analizar los siete subsistemas de gestión de RH, releva los mecanismos de administración del sistema, y en especial, la distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables. La calidad de la organización de la función de RH se evalúa a partir de cuatro indicadores, todos ellos integrantes del índice de consistencia directiva.

Países con mayor desarrollo

En **Chile** recientemente, se han iniciado procesos de coordinación entre las áreas de RH y la Dirección Nacional del Servicio Civil a efectos de desarrollar instrumentos en nuevas áreas.

En **Colombia**, se destaca el reciente fortalecimiento del rol del Departamento Administrativo de Función Pública, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, por el apoyo brindado al conjunto de sistema de RH y la calidad de sus servicios. Actualmente dicho Departamento tiene funciones vinculadas a la formulación de la política, la planificación y coordinación de los RH, la formación y capacitación, y la gestión de los sistemas de información. En el marco de la nueva legislación, se tiene previsto conformar la Comisión Nacional de Servicio Civil, conformada por tres miembros seleccionados por concurso público y abierto, que tendrán entre otras funciones, la acreditación de las entidades para la realización de procesos de selección y la elaboración de las convocatorias a concurso. También se ha definido la creación, en todos los organismos y entidades regulados por la ley, de una Comisión de Personal conformada por dos representantes por la entidad y dos por los empleados, con la función de velar por los procesos de selección para la provisión de empleos y la evaluación del desempeño, resolver los reclamos y participar en la elaboración del plan anual de formación y capacitación. Aún queda pendiente el fortalecimiento de las Unidades de Personal en los distintos organismos y, aunque se han realizado desde el gobierno central acciones tendientes a su mejora (numerosas y variadas actividades de capacitación, talleres y asesorías), aún no se ha logrado el compromiso y la coordinación de las mismas (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

En **Costa Rica**, los jefes de línea trabajan en un esquema de gestión de RH altamente centralizado en la Dirección General del Servicio Civil, dependiente de la Presidencia, con un importante papel de rector, regulador y ejecutor (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

En **Brasil**, las áreas de RH tienen casi exclusivamente valor operacional (SRH, 2002). Los jefes sostienen que, la mayor parte del tiempo las asignan a realizar dos funciones: atención al personal de la institución (60%) y análisis y despacho de procesos (41%). Un alto número de jefes considera a su “poca autonomía decisoria” como un obstáculo en su gestión (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005). Los jefes de RH señalan problemas en su capacidad de asumir responsabilidades y un número alto de ellos considera que esto se debe a la “estructura burocrática excesivamente rígida.” La gerencia de los RH evalúa como alta la

descentralización interna de la responsabilidad hacia las direcciones y coordinaciones (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005). Es destacable que desde 1999, los jefes de RH se reúnen en foros anuales para discutir problemáticas comunes a la gestión, a pesar de lo cual se registran carencias de comunicación entre los órganos centrales, los sectoriales y los seccionales, y hacia los órganos centrales de RH (se los considera un obstáculo para la gestión de la organización por la excesiva centralización de aspectos operativos).

Países con desarrollo intermedio

En **Argentina**, las unidades de administración central del sistema de RH se complementan con las áreas de personal de cada jurisdicción, que vieron incrementadas su importancia a partir de la implantación del SINAPA. En efecto, en 1993 se determinó la constitución en cada jurisdicción de una unidad de RH y Organización, con el propósito de otorgar a las oficinas de personal un perfil más estratégico; la implementación de esta medida fue disímil en las diferentes dependencias. Recientemente, la administración central ha propiciado una instancia de coordinación entre las jurisdicciones, a través de la constitución del Foro de Directores de RH (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

Los supervisores en **Venezuela** no asumen adecuadamente sus responsabilidades como administradores de su personal: no se involucran en la inducción de los ingresantes y, si pudieran, se mantendrían al margen de las evaluaciones de desempeño y, en particular, de la aplicación de sanciones disciplinarias. En los últimos años se ha registrado un lento proceso de transformación hacia una función de RH más fragmentada: los organismos están autorizados para tener su propio régimen de personal y otros siguen la misma tendencia, bajo la supervisión del Ministerio de Planificación y Desarrollo, con atribuciones para evaluar, aprobar y controlar la aplicación de las políticas en la materia. En tanto, la Ley del Estatuto de la Función Pública institucionaliza a las oficinas de RH como las áreas encargadas de ejecutar las decisiones del Ministerio y dirigir la aplicación de las normas. Las áreas de RH muestran un desempeño diverso sin políticas específicas dirigidas a su fortalecimiento; el rango que se otorga a la función de RH en cada dependencia, opera como señal de la importancia que las máximas autoridades de la institución le asignan: los recientes cambios legales han impulsado su jerarquización y por ello cabría esperar algún corrimiento de la limitada función de ejecutoras de trámites administrativos (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

En **República Dominicana**, el sistema de supervisión de RH es, en los hechos, independiente de la Oficina Nacional de Administración Pública, a pesar de los esfuerzos de la misma en instituir normas de aplicación general.

Países con bajo desarrollo

En **Ecuador**, los canales de comunicación entre la dirección no son fluidos, produciendo importantes distorsiones (Iacoviello y Zuvanic, 2004). Existe, por otra parte, un modelo politizado de relaciones laborales, sin instancias eficaces para el manejo del conflicto laboral. Por otra parte, al igual que en Perú, no hay una instancia central de RH institucionalizada, y se produjeron cambios en las organizaciones rectoras y una descentralización sin la preparación correspondientes. Supuestamente, a partir de la sanción de la ley 2003-17 se deberían emprenderse acciones para ordenar el sistema.

En **Perú**, el sistema de servicio civil ha carecido de una entidad responsable por el conjunto del sistema a partir de la disolución de la Escuela Superior de Administración Pública

ocurrida en 1995. Se descentralizó la responsabilidad por la gestión de RH en cada organización, aunque la Presidencia del Consejo de Ministros (a través de la Dirección General de la Gestión Pública), y el Ministerio de Economía y Finanzas ganaron ciertas responsabilidades centrales, particularmente en la administración de salarios. A partir de 2005, a través de la Ley Marco del Empleo Público, se creó el Consejo Superior del Empleo Público. No obstante la descentralización en las organizaciones, no se registran mecanismos de comunicación o gestión del clima ni la institucionalización de un sistema de supervisión propio que gestione a un personal público altamente estable. En lugar de un sistema de supervisión que hubiese requerido desde normativas y reglamentos hasta instituciones fuertes para su implantación, se ha desarrollado una “negociación oportunista entre los actores interesados” y arreglos específicos y precarios que “no logran constituirse en regímenes plenos” (Iacoviello y Zuvanic, 2004).

En **Bolivia**, las múltiples entidades involucradas en la gestión de los RH tienen muy baja coordinación derivada de yuxtaposiciones en competencias (Iacoviello, 2005). En la práctica, la Superintendencia de Servicio Civil adquiere un papel más allá de fiscalización de la gestión, en parte por la debilidad de las capacidades operativas de la Secretaría Nacional de Administración Pública (SNAP). En consecuencia, se da una suerte de baja descentralización donde las áreas de RH toman muy poco las riendas de la gestión, y la Superintendencia supervisa los aspectos formales de la misma. No hay un monitoreo del contenido de la gestión de los RH sobre las organizaciones. El tema de coordinación entre las instituciones no es menor ya que se lo percibe como responsable de la baja implantación del servicio civil en Bolivia. Cabe señalar que la rotación de personal en Bolivia es importante, ya que los funcionarios permanecen en promedio siete años en la función pública (Iacoviello, 2005).

En **Panamá**, los mandos medios y altos tienen libre disposición de las plazas a su cargo, lo que implica un elevado grado de autonomía para desempeñar su papel como gestores de RH. En contraposición, los directores de RH se limitan a un rol de gestores de trámites de personal, debido a que su nombramiento y permanencia en el puesto es una decisión discrecional de los ministros. Los supervisores de línea y los directores de RH cuentan con formación suficiente para desempeñarse como gestores y responsables del personal a su cargo, pero no asumen de manera satisfactoria esta responsabilidad, no se involucran en la gestión del personal y sólo se comprometen cuando desean destituir o reemplazar a un empleado. Recientemente algunas dependencias han solicitado al organismo responsable de la gestión de RH en el gobierno central el dictado de cursos para mejorar la capacitación sobre el régimen de carrera, los procedimientos disciplinarios, la coordinación entre áreas y la identificación de necesidades y debilidades del personal.

En **Paraguay**, existe una cultura de jerarquías rígidas, lo que atenta contra la instalación de una comunicación fluida entre los directivos y los funcionarios, y con la implantación de un esquema moderno de dirección pública. Está instalada una cultura de “acatamiento de órdenes” (Iacoviello, 2005) a pesar de lo cual se registran avances en la instalación de la Secretaría de Función Pública, y el programa de Fortalecimiento de las Direcciones de RH.

En **Honduras**, no existen canales de comunicación vertical fluidos, salvo en la temática salarial en que las instancias están más sistematizadas: los funcionarios son más escuchados a través de la Asociación Nacional de Empleos Públicos (Iacoviello, Iturburu y Orozco, 2005). Los directivos de RH de los ministerios carecen de autonomía para gestionar adecuadamente su papel a lo que se suma, como restricciones adicionales, los recortes

presupuestarios y las relaciones clientelares (Iacoviello, Iturburu y Orozco, 2005).

En **El Salvador**, las relaciones directas entre supervisores y empleados son importantes porque las instancias de representación no cuentan con suficiente margen de acción para actuar como intermediarias (Iacoviello, Iturburu y Orozco, 2005).

Conclusiones

La capacidad directiva en la región adquiere valores medios y bajos. La variabilidad entre los países parece deberse a los siguientes factores: 1) la consolidación relativa de cuerpos directivos (como en Chile, Brasil, y Colombia); 2) la presencia de servicios centrales fuertes de gestión de RH (Costa Rica); 3) el grado de responsabilidad formal e informal de los supervisores en la gestión del rendimiento de los funcionarios, especialmente la concerniente a las evaluaciones de productividad y desempeño; y 4) la cultura de los supervisores y jefes de línea.

Con excepciones, no se han logrado fortalecer cuerpos directivos capaces de gestionar al personal con criterios de largo plazo. Tampoco se ha logrado implantar una cultura donde el desempeño diferencial de los empleados sea reconocido e incluso recompensando, siendo los instrumentos de gestión del rendimiento un importante cuello de botella para la consolidación de la capacidad directiva. En este aspecto se confunden aspectos de procedimientos y de cultura: en algunos casos no hay procedimientos para efectuar el seguimiento sobre el desempeño de los funcionarios; en otros, si bien los mecanismos existen, los mismos adquieren valor ceremonial porque culturalmente los supervisores evitan aquellos papeles donde otorguen recursos en forma diferencial a sus empleados.

Otro importante núcleo de atención son los servicios centrales de RH. Si bien la región ha creado organismos y direcciones de servicio civil, la capacidad directiva de los mismos dista de consolidarse. Esta debilidad se ve agravada cuando las restantes organizaciones del sector público adquieren autonomía no regulada, es decir, cuando los jefes tienen la potestad de determinar los recursos de los funcionarios (desde la contratación hasta el sueldo) pero no se hace según pautas y requerimientos que reflejen los aspectos objetivos del trabajo y de la productividad del empleado. Además, se ha visto que los servicios centrales no siempre cuentan con las capacidades técnicas y normativas que permitan un ejercicio ampliado de su función.

No deben perderse de vistas las tendencias de cambio en la gestión de los RH: existen programas de reforma y nuevos proyectos de ley en la totalidad de los países de la región que tendrán en el mediano plazo, importantes repercusiones sobre la capacidad directiva examinada en este trabajo. Por último, es indudable que una burocracia sin un cuerpo directivo consolidado en las áreas de RH tendrá debilidades en varios aspectos de su gestión, ya que los supervisores son quienes se encargan de ejecutar los lineamientos generales de los gobiernos, por un lado, y verificar que los servidores públicos efectivamente están cumpliendo con las funciones que les hayan sido asignadas.

Bibliografía

Armijo, Marianela (2004) Investigación Diagnóstica de la Administración Pública Panameña y Lineamientos de Acción, Procuraduría de la Administración, Panamá.

- Falivene, Graciela (2004) "Reformas de las políticas de formación directiva para el fortalecimiento institucional en contextos de crisis: aprendizajes realizados". Revista Reforma y Democracia, Nº 29, Junio. CLAD.
- Iacoviello, M., Iturburu, M. y Orozco, I. (2005) "Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Casos El Salvador, Honduras y Panamá". BID. Diálogo Regional de Política.
- Iacoviello, M. y Rodríguez Gustá, A.L. (2005) "Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Casos: Brasil y República Dominicana". BID. Diálogo Regional de Política.
- Iacoviello, M., Rodríguez Gustá, A.L. e Ivania de la Cruz Orozco (2005) "Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Caso México". BID. Diálogo Regional de Política.
- Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2004) "Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Casos: Argentina, Costa Rica, Guatemala, Chile, Nicaragua, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y Bolivia". BID. Diálogo Regional de Política.
- Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2005) "Diagnóstico Institucional de los Servicios Civiles de América Latina. Informe Final". Diálogo Regional de Política, BID. Presentado en la V Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Washington, DC, 17-18 de marzo.
- Ibarra, Luis Guillermo (2000). The Civil Service in Mexico. OECD.
- Heredia, Blanca (2002) "La Economía Política de la Creación de Servicios Civiles de Carrera: La Experiencia de México en los años 90". México: CIDE.
- Longo, Francisco (2002) "Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil". Informe elaborado para el Diálogo Regional de Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo, abril 2002.
- Longo, Francisco (2004) "Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público". Paidós. España.
- Silva, Graciela & Falivene, Graciela (2003) La formación de directivos para la gestión del conocimiento en las organizaciones públicas, 2do. Congreso Argentino de Administración Pública Sociedad, Gobierno y Administración. Córdoba.

Reseña biográfica

Ana Laura Rodríguez-Gustá - algusta@unsam.edu.ar (5982) 711-7651

Socióloga, obtuvo una Maestría en Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología del Rensselaer Polytechnic Institute y un doctorado en sociología en la Universidad de Notre Dame. Actualmente es profesora de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). Sus áreas de trabajo son capacidades estatales, condición de la mujer e instituciones. Recientemente ha finalizado un proyecto sobre las capacidades estatales en Uruguay junto con economistas de CINVE, en el marco de una investigación comparada financiada por el Banco Interamericano del Desarrollo.

Mónica Iturburu – monica@iturburu.com.ar (542284) 426159 ó (542284) 440860

Contadora pública, Administradora Gubernamental, Magíster en Gestión Empresarial y Experta en Desarrollo Local. En la actualidad es consultora en gestión del cambio y en administración de recursos humanos en gobiernos locales; recientemente participó del proyecto de Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil para el Diálogo Regional de Políticas del BID (2004-2005). Se ha desempeñado como Concejal en la Municipalidad de Olavarría, Bs. Aires, Argentina (2001-2005), y en diferentes organismos públicos en su rol de Administradora Gubernamental (1989-2000). Docente de la Escuela de Derecho de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, de la Maestría en Desarrollo Local de la Universidad Nacional de San Martín, y del Programa de Actualización en Gestión Local (Federación Argentina de Municipios y Universidad Nacional de Quilmes). Ha publicado diversos trabajos sobre las áreas de su especialidad.

Tablas y gráficos

Tabla 1: Índice de consistencia directiva en la metodología del diagnóstico del servicio civil

Subsistema	Indicador	Ponderación
Planificación	Los directivos de línea conocen las previsiones de la Planificación de RH, y participan en su elaboración y seguimiento (Indicador 10)	1
Organización del trabajo	Los directivos de línea tienen una participación destacada en el diseño de los puestos y perfiles, en la parte que les afecta (Indicador 23)	1
Gestión del rendimiento	A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario (Indicador 45)	1
	Los directivos de línea, responsables de las unidades de trabajo en los diferentes niveles jerárquicos, asumen un papel protagonista en la gestión del rendimiento de los empleados a su cargo (Indicador 49)	2
Organización de la función de recursos humanos	Los directivos disponen, en general, del margen de autonomía necesario para desempeñar adecuadamente el papel de gestores de los RH adscritos a sus unidades (Indicador 90)	2
	Los directivos reciben la capacitación suficiente para el desempeño de las funciones indicadas en el punto anterior (Indicador 91)	1
	Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal (Indicador 92)	3
	Los servicios centrales responsables del sistema de SC son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes (Indicador 93)	3

Tabla 2: Agrupamiento de países según el valor del índice de consistencia

Grupo	País	Índice
Mayor desarrollo	Chile	5,86
	Colombia	5,29
	Costa Rica	5,00
	Brasil	5,00
Desarrollo intermedio	Uruguay	4,43
	México	4,29
	Argentina	4,00
	Venezuela	4,00
	Rep. Dominicana	3,57
	Nicaragua	2,29
	Guatemala	2,17
Bajo desarrollo	Ecuador	1,71
	Perú	1,57
	Bolivia	1,43
	Panamá	1,14
	Paraguay	0,86
	Honduras	0,71
	El Salvador	0,71

Gráfico 1: Índice de Consistencia Directiva en los 18 países de la región

