



2014

AL SERVICIO DEL CIUDADANO
**UNA DÉCADA DE REFORMAS DEL SERVICIO CIVIL
EN AMÉRICA LATINA (2004–13)**

Juan Carlos Cortázar Velarde, Mariano Lafuente, Mario Sanginés, Editores

Instituciones para la gente



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

AL SERVICIO DEL CIUDADANO
**UNA DÉCADA DE REFORMAS
DEL SERVICIO CIVIL
EN AMÉRICA LATINA (2004–13)**

Juan Carlos Cortázar Velarde, Mariano Lafuente, Mario Sanginés, Editores

Washington, DC • 2014





**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13) / Juan Carlos Cortázar Velarde, Mariano Lafuente, Mario Sanginés, editores.

Incluye referencias bibliográficas.

p. cm. 978-1-59782-183-4 (Rústica)

978-1-59782-184-1 (PDF)

1. Civil service—Latin America. 2. Civil service—Law and legislation—Latin America. 3. Public officers—Latin America. 4. Public service employment—Latin America. 5. Public administration—Latin America. I. Cortázar Velarde, Juan Carlos, 1964–, ed. II. Lafuente, Mariano, ed. III. Sanginés, Mario, ed. IV. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado.

JF1601.C67 2014

IDB-BK-127

Código de publicación: IDB-BK-127

Códigos JEL: H10, H11, J45

Palabras clave: servicio civil, empleo público, recursos humanos, gestión pública

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2014. Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

El Sector de Instituciones para el Desarrollo fue responsable de la producción de la publicación.

Coordinación de la producción editorial: Sarah Schineller (A&S Information Specialists, LLC)

Revisión editorial: Claudia M. Pasquetti y Clara Sarcone

Diagramación: The Word Express

Lectura de pruebas: Julia Gomila

LISTA DE CUADROS Y GRÁFICOS	V
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	IX
AGRADECIMIENTOS.....	XIII
EQUIPO RESPONSABLE Y COLABORADORES.....	XV
PREFACIO	XIX
RESUMEN EJECUTIVO	XXI
CAPÍTULO 1	
EL FORTALECIMIENTO DEL SERVICIO CIVIL COMO PILAR DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO	1
¿POR QUÉ ES IMPORTANTE FORTALECER EL SERVICIO CIVIL?	2
HACIA UNA MAYOR CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL ESTADO	7
CAPÍTULO 2	
DIAGNÓSTICO DEL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA	13
INTRODUCCIÓN	14
METODOLOGÍA.....	15
LA LÍNEA DE BASE DEL PROYECTO Y EL SEGUIMIENTO DE LOS SERVICIOS CIVILES DE AMÉRICA LATINA.....	18
RESULTADOS REGIONALES COMPARADOS 2004–11/13.....	20
TENDENCIAS REGIONALES DE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL	52
CAPÍTULO 3	
DETRÁS DE LOS RESULTADOS: RADIOGRAFÍA DE LOS AVANCES Y LAS OPORTUNIDADES DE MEJORA DEL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA	61
LOS RESULTADOS POR SUBSISTEMA.....	62
LOS RESULTADOS POR ÍNDICES	66
PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL DIAGNÓSTICO	69

CAPÍTULO 4

ESTRATEGIAS PARA AVANZAR EN LA MODERNIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA 75

LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SEGMENTO DIRECTIVO: LECCIONES DE CHILE, URUGUAY Y PERÚ	78
LAS GARANTÍAS CONTRA LA POLITIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL: LECCIONES DE PARAGUAY Y REPÚBLICA DOMINICANA	91
LA REFORMA DE LA GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN: LECCIONES DE COSTA RICA, PARAGUAY Y HONDURAS	101

CAPÍTULO 5

LA AGENDA A FUTURO: ESTRATEGIAS Y TAREAS CLAVE PARA MEJORAR

EL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA119

QUÉ HACER: 10 TAREAS CLAVE PARA MEJORAR EL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA	121
CÓMO LOGRARLO: REFLEXIONES SOBRE LAS ESTRATEGIAS DE REFORMA	133
APOYAR LA DEMANDA DE REFORMAS: GENERACIÓN DE EVIDENCIA EMPÍRICA SOBRE LOS IMPACTOS DE LAS REFORMAS DEL SERVICIO CIVIL	137

ANEXO 1. MARCO ANALÍTICO PARA EL DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DE LOS SISTEMAS

DE SERVICIO CIVIL	145
-------------------------	-----

ANEXO 2. RESUMEN DE DIAGNÓSTICOS POR PAÍS

ANEXO 3. FRECUENCIA DE CASOS POR NIVEL DE DESARROLLO (COMPARATIVO 2004–11/13)..... 203

CUADROS**CAPÍTULO 2**

CUADRO 2.1: METODOLOGÍA DE DIAGNÓSTICO DEL SERVICIO CIVIL: EJEMPLOS DE PUNTOS CRÍTICOS Y SU IMPACTO EN LOS SUBSISTEMAS E ÍNDICES	16
CUADRO 2.2: CRITERIOS PARA DEFINIR EL NIVEL DE CADA PUNTO CRÍTICO	18
CUADRO 2.3: ÍNDICES DE CALIDAD DEL SERVICIO CIVIL (PROMEDIO REGIONAL).....	54

CAPÍTULO 3

CUADRO 3.1: RESUMEN DE PUNTOS CRÍTICOS SELECCIONADOS POR ÍNDICE, Y POSIBLE GRADO DE IMPACTO DEL ENTE CENTRAL Y LAS INSTITUCIONES SECTORIALES EN CADA ÍNDICE.....	68
--	----

CAPÍTULO 4

CUADRO 4.1: PAÍSES Y PROCESOS DE REFORMA SELECCIONADOS	78
--	----

CAPÍTULO 5

CUADRO 5.1: LA AGENDA A FUTURO: 10 TAREAS CLAVE PARA MEJORAR EL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA Y SEIS LECCIONES SOBRE ESTRATEGIAS PARA LOGRARLO	121
---	-----

ANEXOS

CUADRO A1.1: ÍNDICES DE CALIDAD DEL SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA O SERVICIO CIVIL.....	148
CUADRO A1.2: CRITERIOS PARA DEFINIR EL NIVEL DE CADA PUNTO CRÍTICO.....	156

GRÁFICOS**RESUMEN EJECUTIVO**

GRÁFICO 1: AVANCE Y ESTANCAMIENTO EN LA MODERNIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA	XXII
--	------

CAPÍTULO 1

GRÁFICO 1.1: COMPARACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO DEL GOBIERNO CENTRAL COMO PORCENTAJE DE LA FUERZA LABORAL EN PAÍSES SELECCIONADOS (2002–05 Y 2011–13).....	5
GRÁFICO 1.2: MASA SALARIAL DEL GOBIERNO CENTRAL COMO PORCENTAJE DEL PIB EN PAÍSES SELECCIONADOS (2004 Y 2012).....	6
GRÁFICO 1.3: MASA SALARIAL COMO PORCENTAJE DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL Y COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN PAÍSES SELECCIONADOS (2004 Y 2012)	7

CAPÍTULO 2

GRÁFICO 2.1: ÍNDICE DE DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL, 2004	19
GRÁFICO 2.2: ÍNDICE DE DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL, 2004-11/13 (16 PAÍSES)	21
GRÁFICO 2.3: DIFERENCIA EN EL ÍNDICE DE DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL (MEDICIONES 2004-11/13)	22
GRÁFICO 2.4: COMPARACIÓN REGIONAL DE LOS ÍNDICES POR SUBSISTEMA, 2004-11/13	28
GRÁFICO 2.5: PLANIFICACIÓN, 2004-11/13.....	29
GRÁFICO 2.6: ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO, 2004-11/13	31
GRÁFICO 2.7: GESTIÓN DEL EMPLEO, 2004-11/13	33
GRÁFICO 2.8: GESTIÓN DEL RENDIMIENTO, 2004-11/13	35
GRÁFICO 2.9: GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN, 2004-11/13.....	37
GRÁFICO 2.10: GESTIÓN DEL DESARROLLO, 2004-11/13	39
GRÁFICO 2.11: GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES, 2004-11/13	42
GRÁFICO 2.12: ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS, 2004-11/13	43
GRÁFICO 2.13: COMPARACIÓN REGIONAL ENTRE LOS ÍNDICES DE CALIDAD DEL SERVICIO CIVIL, 2004-11/13	46
GRÁFICO 2.14: PUNTAJE DEL ÍNDICE DE EFICIENCIA, 2004-11/13.....	47
GRÁFICO 2.15: PUNTAJE DEL ÍNDICE DE MÉRITO, 2004-11/13.....	48
GRÁFICO 2.16: PUNTAJE DEL ÍNDICE DE CONSISTENCIA ESTRUCTURAL, 2004-11/13.....	49
GRÁFICO 2.17: PUNTAJE DEL ÍNDICE DE CAPACIDAD FUNCIONAL, 2004-11/13.....	50
GRÁFICO 2.18: PUNTAJE DEL ÍNDICE DE CAPACIDAD INTEGRADORA, 2004-11/13	51
GRÁFICO 2.19: FRECUENCIA DE CASOS POR NIVEL DE DESARROLLO DE LOS SUBSISTEMAS.....	53

CAPÍTULO 3

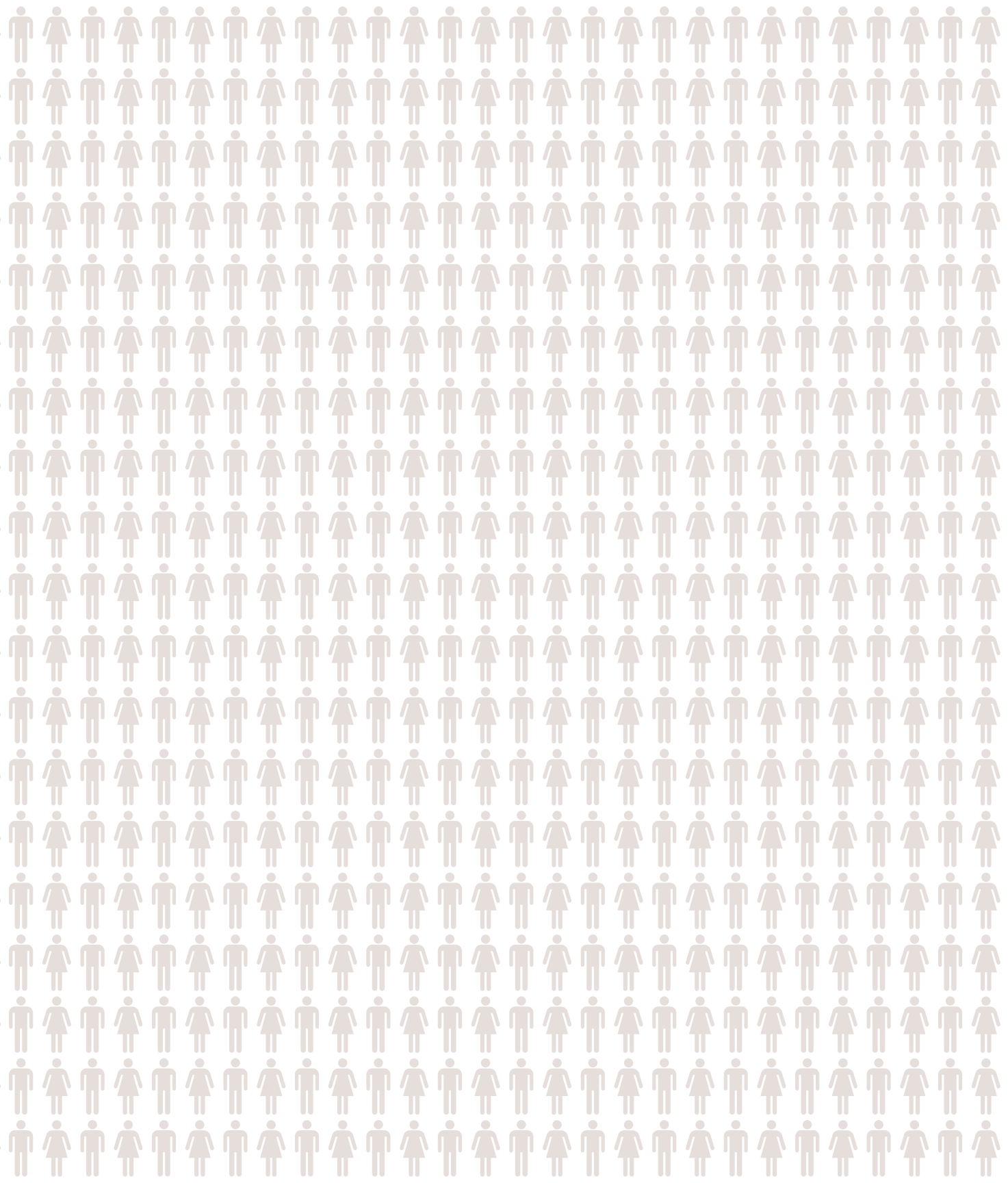
GRÁFICO 3.1: CÓMO CREA VALOR LA GRH	65
GRÁFICO 3.2: IMPACTO DE LOS SUBSISTEMAS EN LAS ÁREAS DE CREACIÓN DE VALOR.....	66
GRÁFICO 3.3: RELACIÓN DE LOS ÍNDICES CON LA CENTRALIZACIÓN O DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN	68
GRÁFICO 3.4: LA ESCALERA DE LA PROFESIONALIZACIÓN	71

CAPÍTULO 5

GRÁFICO 5.1: ÍNDICE DE DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL (2011–13) Y MASA SALARIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB EN AMÉRICA LATINA (2012), PARA PAÍSES INCLUIDOS EN EL ESTUDIO	139
GRÁFICO 5.2: ÍNDICE DE DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL (2004 Y 2011–13) E ÍNDICE DE EFECTIVIDAD DEL GOBIERNO (2004 Y 2012)	140
GRÁFICO 5.3: ÍNDICE DE DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL (2004 Y 2011–13) Y CONTROL DE LA CORRUPCIÓN (2004 Y 2012)	140

ANEXOS

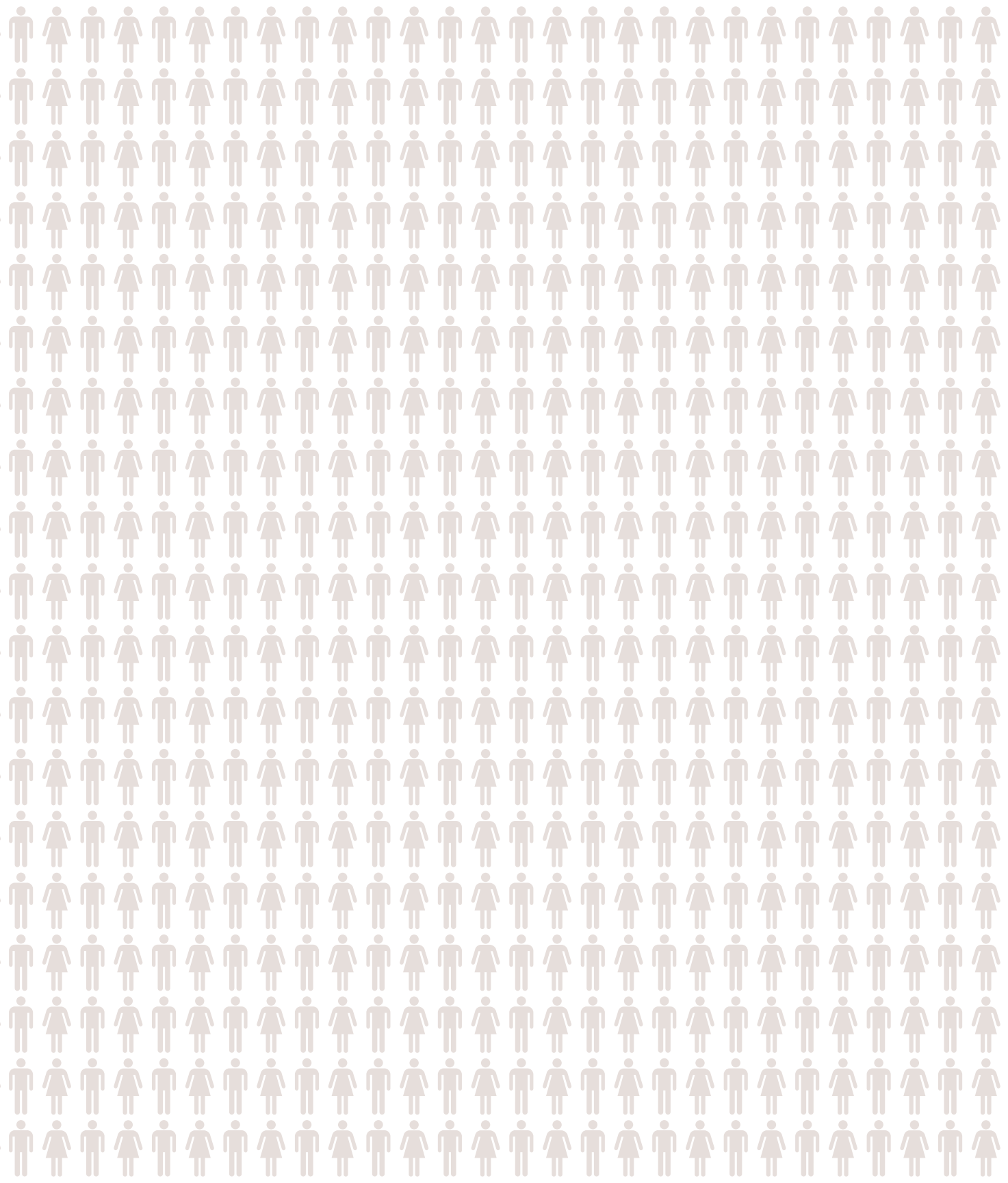
GRÁFICO A1.1: MODELO INTEGRADO DE GESTIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS	145
GRÁFICO A1.2: SUBSISTEMAS DE GRH	146



AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ANR	Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado de Paraguay)
APSE	Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (Costa Rica)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CADEP	Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya
CADP	Consejo de Alta Dirección Pública (Chile)
CAS	Contratación Administrativa de Servicios (Perú)
CGP	Cuerpo de Gerentes Públicos (Perú)
CIFP	Carta Iberoamericana de la Función Pública
CNSC	Comisión Nacional del Servicio Civil (Colombia)
CV	Currículum vitae
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública (Colombia)
DGSC	Dirección General del Servicio Civil (Bolivia, Costa Rica y Honduras)
DIGECA	Dirección General de Carrera Administrativa (Panamá)
DIGEFUP	Dirección General de Función Pública (Nicaragua)
DIPRES	Dirección de Presupuestos (Chile)
DNSC	Dirección Nacional del Servicio Civil (Chile)
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GRH	Gestión de recursos humanos
IDSC	Índice de Desarrollo del Servicio Civil
INPREMA	Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (Honduras)
IPAC	Iniciativa Participativa de Anticorrupción (República Dominicana)
LFP	Ley de la Función Pública (Paraguay)
LOSEP	Ley Orgánica de Servicio Público en 2010 (Ecuador)
LSPC	Ley del Servicio Profesional de Carrera (México)
MAP	Ministerio de Administración Pública (República Dominicana)
MEDI	Modelos de Evaluación de Desempeño Institucionales (Costa Rica)
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas (Uruguay)

MRL	Ministerio de Relaciones Laborales (Ecuador)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OFRH	Organización de la Función de Recursos Humanos
ONAP	Oficina Nacional de Administración y Personal (República Dominicana)
ONG	Organización no gubernamental
ONSC	Oficina Nacional del Servicio Civil (Uruguay)
ONSEC	Oficina Nacional de Servicio Civil (Guatemala)
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Uruguay)
OTE	Organismo Técnico Especializado (Perú)
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros (Perú)
PDP	Plan de Desarrollo de Personas (Perú)
PEI	Procedimiento Especial de Ingreso (Panamá)
PLRA	Partido Liberal Radical Auténtico (Paraguay)
PMG	Programas de Mejoramiento de la Gestión (Chile)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POI	Procedimiento Ordinario de Ingreso (Panamá)
RR.HH.	Recursos humanos
SADP	Sistema de Alta Dirección Pública (Chile)
SEFIN	Secretaría de Finanzas (Honduras)
SENRES	Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (Ecuador)
SEPLAN	Secretaría de Planificación (Honduras)
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil (Perú)
SFP	Secretaría de la Función Pública (México y Paraguay)
SIAF	Sistema Administrativo y Financiero (Guatemala)
SIAFI	Sistema de Administración Financiera Integrada (El Salvador)
SIAPE	Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos (Brasil)
SIAPER	Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado (Chile)
SIARH	Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos (Guatemala y Honduras)
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SICCA	Sistema de Información para el Control de la Carrera Administrativa (Paraguay)
SIGEF	Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (Ecuador)
SIGFE II	Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (Chile)

SIRH	Sistema de Información de Recursos Humanos (El Salvador)
SIRO	Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones (Uruguay)
SNP	Contratación de Servicios No Personales (Perú)
SPC	Servicio Profesional de Carrera (México)
TSC	Tribunal Superior de Cuentas (Honduras)
UGDP	Unidad de Gestión de Personas (Paraguay)

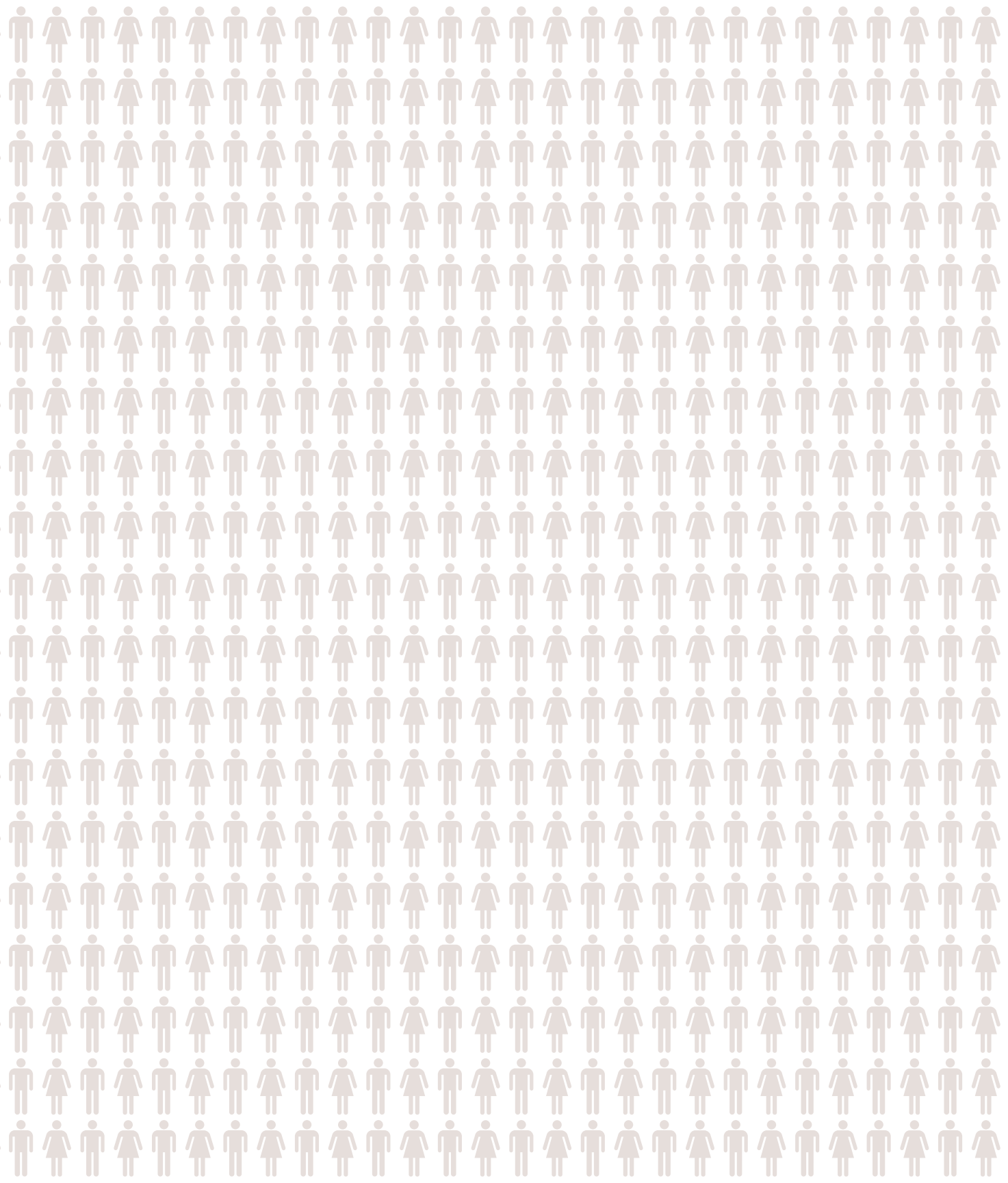


El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) agradece enormemente la participación, los aportes y el tiempo dedicado a este estudio por parte de todas las autoridades y los funcionarios públicos de los 16 países incluidos en este análisis. Sin sus contribuciones este estudio no podría haberse realizado.

El BID agradece muy especialmente también a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y al Sistema de Integración Centroamericana (SICA), cuyos esfuerzos por implementar la metodología empleada en este informe en Centroamérica y República Dominicana en 2008 y 2012 han permitido la incorporación de estos diagnósticos en el análisis regional.

Asimismo, el equipo del BID agradece las orientaciones, las ideas y el apoyo recibido de Ana María Rodríguez y Carlos Santiso, los valiosos aportes de Nick Manning (comentarista externo del libro) y Jorge von Horoch, así como también la contribución de los revisores externos de cada uno de los diagnósticos nacionales actualizados en 2013: David Arellano (México), Juan Fernando Londoño (Colombia), Caio Marini (Brasil), Teresa Ossio (Bolivia), Carlos Portales (Chile), Conrado Ramos (Uruguay) y Raúl Sapeña (Paraguay).

Finalmente, es nuestro agrado reconocer la labor de todos aquellos que además han contribuido en la preparación de este estudio, de una u otra forma: Eduardo Almeida, Mercedes Aráoz Fernández, José Joaquín Arguedas-Herrera, Diego Arisi, Claudete Camarano, Dino Capriolo, Daniela Carrera-Marquis, Hugo Castillo-Aldana, Francisco Chang-Vargas, Ana Corbacho, Carlos Cordovez, Miguel Coronado, Juan Carlos Cortés, Rafael de la Cruz, Giulio de Tommaso, Gonzalo Deustua, Morgan Doyle, Pedro Farías, Eduardo Feliciangeli, Roberto Fernández, Vicente Fretes, Gustavo García, Mauricio García Mejía, Mariana George-Nascimento, Alan Girón, Franz Ibáñez, Fidel Jaramillo, María José Jarquín, Raúl Madrid, Roberto Manrique, Edna Miranda, Gilberto Moncada, Alejandro Pareja, Humberto Peralta Beaufort, Miguel Porrúa, Axel Radics, Javier Reyes, Elizabeth Rivera, Evelyn Román, José Tomás Sánchez, Benjamín Santa María, Sarah Schineller, Francisco Silva, Juan José Taccone, Blanca Torrico, Juan Cruz Vieyra y Javier Urra.



EQUIPO RESPONSABLE

Juan Carlos Cortázar Velarde es Especialista Líder en Modernización del Estado en la División de Capacidad Institucional del Estado del BID. Cuenta con amplia experiencia profesional en el diálogo con autoridades gubernamentales, en la elaboración de proyectos de reforma y de política pública, así como también en la gestión pública directa y la implementación de programas. Sus áreas de especialización incluyen temas como la reforma del sector público, la gerencia pública, el desarrollo institucional, la gestión de recursos humanos y de programas de formación de funcionarios públicos, y la reforma y gestión de programas sociales. Es profesor del Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile y del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y cuenta con experiencia en investigación académica en temas relacionados con la gestión pública, la modernización del Estado y la implementación de políticas públicas. Es Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile, y cuenta con estudios de doctorado en Public Management en la London School of Economics and Political Science (LSE).

Mariano Lafuente es Especialista *Senior* en Modernización del Estado en la División de Capacidad Institucional del Estado del BID. Ha liderado y participado en proyectos y estudios en la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe, tanto a nivel nacional como subnacional. Se especializa en temas de gestión de recursos humanos en el sector público, reformas de centro de gobierno, y gestión por resultados. Anteriormente se desempeñó como Especialista en Gestión Pública para la región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Tiene una Licenciatura en Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina y una Maestría en Políticas Públicas de la Universidad de Maryland-College Park.

Mario Sanginés es Especialista Principal en la División de Capacidad Institucional del Estado del BID, y coordina el programa de gestión pública del Banco para México, Centroamérica y la República Dominicana. Antes de ocupar esta posición, fue responsable del Programa de Efectividad en el Desarrollo (PRODEV). Fue Asesor *Senior* del Sector de Capacidad Institucional y Finanzas de la misma institución, donde coordinó las estrategias de desarrollo y de negocios. Antes de unirse al Banco, se desempeñó como Especialista Principal del Sector Público en el Banco Mundial, inicialmente en la región de América Latina y

el Caribe y, posteriormente, en Europa y la región de Asia Central. Cuenta con una amplia experiencia en diálogo político y desarrollo de las operaciones para la reforma y modernización del sector público, y tiene en su haber publicaciones en el ámbito de la gestión del gasto público. Es Licenciado en Economía por la Universidad de Massachusetts y la Universidad de Vanderbilt, donde fue becario Fulbright.

COLABORADORES

Koldo Echebarría es Representante del BID en Chile. Con anterioridad fue Gerente de la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo de la misma institución y Especialista Líder de la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil del Departamento de Desarrollo Sostenible. Entre 1984 y 2000 fue Gerente de una empresa multinacional de consultoría en España; Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública y Profesor del Departamento de Política de Empresa en ESADE, Barcelona; profesor del College of Europe de Brujas; socio fundador de PUBLIUS, empresa de consultoría especializada en el asesoramiento a las administraciones públicas; y asesor del gobierno español en diversas reformas de la Hacienda Pública. Se ha especializado en las áreas de Reforma del Estado y Gestión de Políticas Públicas. Su trabajo en el ámbito de la docencia se ha llevado a cabo en la intersección entre la gestión empresarial y la gestión pública; la conceptualización de la gestión pública y las posibilidades y limitaciones de la transferencia de técnicas empresariales al ámbito público, así como los desafíos de gestión estratégica, diseño organizativo y gestión del cambio. Abogado y economista graduado de la Universidad de Deusto (Bilbao), realizó un diplomado en Estudios Europeos y un doctorado en Derecho en la misma Universidad. Ha sido autor, coautor y editor de numerosas publicaciones relacionadas con los campos de su especialización, entre ellas *La política de las políticas públicas* (Informe de Progreso Económico y Social 2006 del BID).

Mercedes Iacoviello es Economista por la Universidad de Buenos Aires, Bachiller en Derecho por la misma universidad, Graduada del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales del INAP de Argentina y Master en Gestión de Recursos Humanos por la University of Illinois at Urbana-Champaign. Es consultora internacional en gestión de recursos humanos en los estados latinoamericanos, y desde 2002 hasta la fecha ha colaborado con el BID coordinando proyectos de seguimiento de los servicios civiles de América Latina y el Caribe. Lideró el equipo de relevamiento del Informe Barómetro de los Servicios Civiles Centroamericanos (AECID-SICA, 2009 y 2012), y se desempeñó como funcionaria del gobierno argentino en el Cuerpo de Administradores Gubernamentales entre 1990 y 2000. En el ámbito académico, coordina el área de Formación Ejecutiva en Gestión Pública de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés. Es profesora en maestrías y posgrados de las universidades argentinas de San Andrés, del Litoral, de Rosario y de Buenos Aires, y ha sido autora de

numerosos artículos y capítulos de libros en su área de trabajo, y coautora de la metodología revisada aplicada en este estudio.

Francisco Longo es Secretario General de ESADE, donde se desempeña como profesor del Departamento de Dirección de Personas y Organización, y del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública. Asimismo es miembro del Comité de Expertos en Administración Pública de Naciones Unidas y forma parte de los consejos editoriales de varias revistas académicas internacionales. Ha trabajado como consultor de organizaciones públicas españolas y de organismos internacionales, en especial en países de América Latina, donde asesora frecuentemente a gobiernos y organizaciones del sector público. Ha sido redactor y ponente de la Carta Iberoamericana de la Función Pública y en España ha formado parte de comités de expertos para la reforma del empleo público, la gobernanza universitaria y la reforma del sector público. Es autor de numerosas publicaciones sobre gobernanza, gestión pública, gestión de personas y colaboración público-privada. Anteriormente, entre otros cargos de gestión, fue Gerente de los Servicios Centrales del Ayuntamiento de Barcelona y Director Ejecutivo del Centro Municipal de Operaciones de los Juegos Olímpicos de 1992.

Christian Schuster es Investigador Visitante en el Departamento de Investigación del BID, y candidato a Doctor (PhD) en Gobierno de la LSE. En su tesis de doctorado investiga de manera comparativa la economía política de las iniciativas para profesionalizar las funciones públicas de burocracias altamente politizadas en América Latina. Previamente se desempeñó como economista en el Banco Mundial en Guatemala, investigador visitante en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de la República Dominicana y en el Colegio Adventista del Este Paraguay (CADEP), y consultor en temas de gestión pública y economía política. Cuenta con una Maestría de la Escuela de Estudios Avanzados Internacionales (SAIS), Johns Hopkins University, y licenciaturas de la European School of Business y Northeastern University.

Luciano Strazza se desempeña como consultor internacional en gestión pública y recursos humanos para diferentes organismos, entre ellos el BID y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Entre sus últimos trabajos se encuentran los diagnósticos de diez servicios civiles de América Latina, el apoyo al gobierno colombiano en el diseño y la implantación del sistema de competencias laborales, y la formulación del Programa de Mejora de la Gestión Pública y los Servicios al Ciudadano (Chile). Asimismo, ha sido profesor en FLACSO, y actualmente dicta clases en las universidades argentinas de Buenos Aires y de San Andrés. Publica artículos de su especialidad en diversas revistas de la región, y tiene una Licenciatura en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y una Maestría en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés.

CONSULTORAS CONTRIBUYENTES

Para este trabajo se contó también con el apoyo de Magdalena Rojas y Amaya Fraile (consultoras en Modernización del Estado en la División de Capacidad Institucional del Estado del BID), así como de las consultoras externas Mercedes Llano y Mónica Iturburu, autoras principales de los diagnósticos de Brasil y Chile, y de El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Uruguay, respectivamente.

América Latina se ha transformado profundamente en los últimos 10 años. El avance económico y social ha sido significativo: el ingreso per cápita ha aumentado, la clase media se ha expandido, el nivel de educación de los ciudadanos se ha elevado y la revolución de las telecomunicaciones ha permitido que los ciudadanos estén cada vez más conectados, mejor informados, y que exijan más y mejores servicios.

Sin embargo, el sector público parece haberse adaptado menos rápidamente a estos nuevos tiempos; pese a que en la región existe una fuerte demanda de gobiernos más efectivos, más eficientes y más abiertos, en algunos países la confianza en las instituciones públicas se mantiene aún rezagada.

¿Cómo lograr una mayor y mejor adaptación? Existen varios factores a tener en cuenta, pero quizás uno de los más importantes a considerar sea que el potencial de las políticas públicas y de los servicios de cualquier Estado está ligado a la calidad del servicio civil. Son los funcionarios y funcionarias del sector público en quienes confiamos día a día para que lleven a cabo las tareas del servicio público en nuestros países.

La forma en que se gestiona el servicio civil —es decir, las políticas de planificación de recursos humanos, reclutamiento y selección, desarrollo profesional, e incentivos para su profesionalización, entre otras— es un factor condicionante fundamental para lograr atraer, retener y motivar a personas idóneas que desarrollen estas tareas. Además, la gestión de recursos humanos (GRH) en el Estado también es relevante por la magnitud de los recursos que invierten los contribuyentes de todos los países para financiar esta fuerza laboral.

Pese a su importancia, normalmente no se ha priorizado este tema en la agenda de reformas del sector público. Esto tiene que ver con la complejidad tanto técnica como política de lo que implica modificar el statu quo de la gestión del servicio civil, con la percepción de que sus beneficios se verán a largo plazo mientras que sus costos se evidencian en lo inmediato.

Cabe resaltar que, a pesar de este pronóstico, varios países de América Latina han introducido importantes reformas en esta materia, con distintos niveles de éxito. A su vez, la suscripción de la Carta Iberoamericana de la Función Pública por parte de todos los países de la región en 2003 trajo un consenso sobre las buenas prácticas hacia las cuales deberían orientarse las reformas.

Como parte del apoyo a esta agenda, en 2004 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) respaldó el diseño y la implementación de una metodología que mide el funcionamiento del servicio

civil del gobierno central en cada país con respecto a los puntos de referencia identificados en la Carta Iberoamericana.

Hoy, una década más tarde, se plantean varias preguntas: ¿Cuál es la situación actual de la GRH del Estado en los países de América Latina y cómo ha evolucionado en la última década? ¿Qué podemos aprender de los procesos de reforma que se llevaron a cabo en la región en los últimos años? ¿Hacia dónde debería avanzar América Latina para continuar mejorando la GRH del Estado?

Esta tercera edición de la serie *Instituciones para la gente* busca responder a estas preguntas sobre la base de la evidencia reciente de América Latina. En particular se analizan diagnósticos recientes para 16 países de la región utilizando la misma metodología empleada en 2004, y se estudian las dinámicas de procesos de reforma en países seleccionados. Sobre esta base, el libro propone una agenda a futuro con 10 tareas clave de acuerdo con la relevancia para cada nivel de desarrollo del servicio civil, y —en función de la economía política de las reformas— presenta estrategias para llevarlas adelante con una mayor viabilidad.

Confío en que esta publicación será un valioso aporte para académicos, expertos y sobre todo para funcionarios de gobierno que aspiran a construir y fortalecer las instituciones públicas que apoyan el bienestar de los ciudadanos.

Luis Alberto Moreno

Presidente

Banco Interamericano de Desarrollo

Juan Carlos Cortázar Velarde y Mariano Lafuente

El mayor activo de las instituciones son las personas que las componen. En el caso del sector público, se trata de las personas que están a cargo del diseño y de la implementación de todas las políticas públicas. Además, diferentes estudios cuantitativos recientemente realizados vinculan la profesionalización del servicio civil¹ —entendido este último como el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público en el gobierno central y las personas que lo integran— con beneficios tales como el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el control de la corrupción, el aumento de la confianza en el gobierno, la mejora en la entrega de servicios y una ejecución presupuestaria del gasto de inversión más eficiente. Por último, 16 gobiernos de América Latina invirtieron en 2012 una cantidad importante de recursos en las remuneraciones de los empleados públicos del gobierno central: en promedio un 5,8% del producto interno bruto (PIB), equivalente al 41% de sus ingresos tributarios y al 26% del gasto total del sector público. Por eso, contar con un servicio civil profesionalizado es uno de los hitos fundamentales para lograr una mayor capacidad del Estado y una mejor calidad del gasto público.

Todos los gobiernos de la región, conscientes de este desafío, suscribieron en 2003 la Carta Iberoamericana de la Función Pública, que define las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de servicio civil, y provee un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión para lograrlo.

Con estos antecedentes, en el presente informe: i) se analiza el nivel de desarrollo del servicio civil en 16 países de América Latina entre 2011 y 2013, en función de una metodología que evalúa los 33 puntos críticos que conforman los subsistemas de servicio civil, basados en la Carta Iberoamericana de la Función Pública; ii) se compara el desarrollo actual del servicio civil en la región con los resultados del diagnóstico regional anterior de 2004, utilizando una versión ajustada de la misma metodología; iii) se identifican estrategias para modernizar la administración pública de la región, en base a las lecciones

¹ Véanse: Acemoglu, Johnson y Robinson (2001); BID (2006); Cai et al. (2009); Dahlström, Lapuente y Teorell (2011); Dollar y Kraay (2003); Evans y Rauch (1999); Henderson et al. (2003); Knack y Keefer (1995); Lira (2012); Mauro (1995); Maxfield y Schneider (1997); Rodrik, Subramanian y Trebbi (2004); Sacks (2010); SERVIR (2014); y Van de Walle, Van Roosebroek y Bouckaert (2005).

aprendidas de experiencias recientes de reforma en diferentes países; y iv) se propone una posible agenda a futuro para continuar con los esfuerzos de profesionalización del servicio civil.

Una década después se registra un progreso alentador en términos de modernización del servicio civil en la región, aunque esta se mantiene en un nivel relativamente bajo: el promedio del Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC) para los 16 países incluidos en el estudio ha subido 8 puntos, pasando de 30 a 38 en una escala de 0 a 100.

Este progreso incremental a nivel general encierra importantes disparidades. Si bien hubo mejoras en la mayoría de los países, aquellas con mayor impacto tuvieron lugar en países que partieron con líneas de base más bajas y solo en un caso de los de mayor rendimiento.

Si se analizan estas variaciones, se pueden identificar cuatro grandes grupos de países en cuanto a su punto de partida en 2004 y a los avances logrados al momento del diagnóstico posterior (gráfico 1).

En primer lugar, partiendo de una situación inicial más problemática (es decir, con una menor línea de base), seis países han logrado dar un importante salto en cuanto a su IDSC. Estos países —El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana— han avanzado principalmente en la generación de instrumentos normativos y técnicos antes inexistentes (leyes y sistemas de información, entre otros), el fortalecimiento de las entidades rectoras de recursos humanos a nivel central y, en menor

GRÁFICO 1: AVANCE Y ESTANCAMIENTO EN LA MODERNIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Elaboración propia.

medida, la extensión de los concursos de mérito para el acceso al empleo público. Por otro lado, el progreso ha sido escaso y aislado en áreas como la gestión del rendimiento, la gestión de las compensaciones y la gestión del desarrollo (procesos de promoción y capacitación).

También partiendo de una línea de base relativamente más baja que el promedio, otro grupo de países (Bolivia, Guatemala y Honduras) presentó un estancamiento en la última década. Estos países o bien no llevaron adelante esfuerzos importantes para la modernización del servicio civil o emprendieron reformas que, al momento de su evaluación, no habían dado sus frutos en la puntuación según la metodología. Sin embargo, cabe puntualizar que la inclusión de Ecuador en este grupo —que emprendió una importante reforma del servicio civil justamente después de su anterior evaluación a comienzos de 2011, previa a la de los demás países— no le hace justicia a los importantes avances alcanzados, a mediados de 2014, al menos en cuanto a normativa e instrumental.

En tercer lugar, un grupo de países que aparecía con una mayor puntuación en el diagnóstico de 2004 no ha registrado mayores avances, o directamente no ha avanzado en la puntuación de la metodología en los últimos años. Este grupo, que incluye a Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay, quizá tenía la difícil tarea de emprender reformas de una mayor complejidad. Finalmente, en el caso de Chile se registró un avance relevante desde la medición inicial, que ya marcaba un nivel de calidad relativamente elevado. La implementación y expansión del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), la aplicación de procedimientos de selección competitivos para los cargos contratados y el fortalecimiento en la práctica de la entidad rectora fueron factores que contribuyeron para que Chile transitara de una etapa de formalización a otra donde es posible asegurar la calidad del servicio civil.

En base a este análisis, el desafío a futuro para los países consiste en moverse de los cuadrantes izquierdos, o de bajo impacto, a los cuadrantes derechos, o de alto impacto, independientemente del nivel de desarrollo de la administración pública que se haya registrado en este diagnóstico más reciente.

La evolución del servicio civil en América Latina en la última década —en cuanto a sus avances y estancamientos— ha sido producto de esfuerzos exitosos (y no tan exitosos) de modernización, que se han enfocado en diferentes aspectos de esta agenda. Los análisis de experiencias de reforma en tres campos clave, como lo son la profesionalización del segmento directivo, el establecimiento de garantías efectivas contra la politización del empleo público (de mayor relevancia para aquellos países de menor desarrollo relativo del servicio civil), y la reforma de la gestión de las compensaciones (un desafío que suele tener un enfoque de sostenibilidad fiscal de la masa salarial, pero que también puede orientarse a mejorar la atracción y retención de capital humano), arrojan conclusiones sumamente relevantes para el diseño y la implementación de estrategias que permitan avanzar con un paso más firme en la mejora de la gestión de recursos humanos (GRH) del Estado.

El progreso alcanzado en esta década también resalta la factibilidad de continuar con avances graduales en el desarrollo de la administración pública de la región. Como parte de la agenda a futuro, se identifican 10 objetivos principales en los cuales se podría avanzar:

1. Reducir la dependencia excesiva en medidas genéricas de mérito e introducir mayor flexibilidad en la GRH.
2. Reducir el énfasis en procedimientos uniformes y centralizados para toda la administración y permitirle a las instituciones tomar medidas para atraer, contratar, motivar y retener al personal adecuado para sus necesidades.
3. Introducir gradualmente características de sistemas de empleo para algunos sectores o puestos, de forma selectiva, complementando los sistemas de carrera vigentes.
4. Profesionalizar el espacio directivo.
5. Institucionalizar los sistemas de gestión e información.
6. Implantar la gestión por competencias, pero rehuyendo los diseños de laboratorio.
7. Avanzar en la gestión del rendimiento con una visión estratégica y una alta dosis de realismo.
8. Mejorar la gestión de las compensaciones para atraer, retener y motivar al capital humano.
9. Mejorar la gestión de las compensaciones para contener la masa salarial.
10. Fomentar la captación y retención de talento joven para el sector público.

La relevancia y priorización de cada una de estas recomendaciones dependerá, claramente, del nivel de desarrollo del servicio civil y del contexto de cada país. El logro de esta posible agenda para la modernización del servicio civil puede verse facilitado por la incorporación de algunas lecciones aprendidas sobre las dinámicas de reforma de la última década. Estas son:

1. Promover la cooperación entre la entidad rectora del servicio civil y las instituciones fiscales, y construir coaliciones amplias dentro del poder ejecutivo en favor de la reforma.
2. Diseñar reformas graduales que tomen en cuenta las posibilidades y limitaciones técnicas y políticas existentes en cada contexto nacional.
3. Priorizar la mejora efectiva de las prácticas de gestión de las personas y no solo el perfeccionamiento del marco normativo.
4. Fomentar la capacidad técnica para la reforma, tanto en la entidad rectora a nivel central como en las unidades de recursos humanos de las instituciones sectoriales.
5. Impulsar los incentivos políticos pro-reforma.
6. Promover el aprendizaje mediante el ajuste continuo de las medidas de reforma.

Otra importante tarea para el futuro consiste en generar una mayor evidencia del impacto de las reformas del servicio civil en la efectividad y eficiencia de las instituciones del sector público, con el objetivo de respaldar y promover la demanda de estas reformas, aportando mayor seguridad a las autoridades políticas sobre sus beneficios. Esta empresa quizá recaiga, en mayor medida, en los centros de investigación, los académicos y los organismos internacionales.

A pesar de los importantes desafíos que tiene América Latina en cuanto al desarrollo del servicio civil, el progreso alcanzado y las lecciones aprendidas sobre las dinámicas de reforma dejan espacio para un cierto optimismo acerca de su modernización a futuro, lo que representaría el avance de un componente clave del desarrollo económico y democrático de los países de la región.

ESTRUCTURA DEL LIBRO

El libro tiene por objetivo presentar en términos comparados la evolución de los servicios civiles de América Latina en los últimos 10 años utilizando un mismo marco metodológico, extraer lecciones sobre la modernización del servicio civil en base a estudios de caso que analizan los esfuerzos de diseño e implementación de reformas clave en distintos países de la región y plantear una agenda de posibles reformas a futuro.

A tal efecto, se estructura en cinco capítulos y tres anexos. El primer capítulo, “El fortalecimiento del servicio civil como pilar de las instituciones del sector público”, explica por qué es importante fortalecer la GRH en el sector público, presentando su impacto en aspectos clave del desarrollo de los países y su peso en la fuerza laboral y las finanzas públicas.

El segundo capítulo resume la metodología utilizada en los diagnósticos nacionales y realiza un análisis comparativo de los diagnósticos de los servicios civiles en 16 países de la región entre 2004 y 2013, con un enfoque en los índices y subsistemas planteados en la metodología. De los diagnósticos más actualizados, nueve fueron preparados con apoyo del BID y los siete restantes con apoyo de AECID-SICA (AECID-SICA, 2012).

El tercer capítulo aporta una mirada estratégica de la evolución de los sistemas de servicio civil en la región, intentando entender las causas de los avances en cada caso.

El cuarto capítulo intenta aportar algunas reflexiones sobre los procesos y dinámicas de las reformas del servicio civil de la región, a través de una serie de estudios de caso organizados por tipo de reforma: i) la profesionalización del segmento directivo: lecciones de Chile, Perú y Uruguay; ii) la introducción de garantías contra la politización: lecciones de Paraguay y República Dominicana, y iii) la reforma de la gestión de las compensaciones: lecciones de Costa Rica, Honduras y Paraguay.

El último capítulo presenta una posible agenda a futuro, detallando los aprendizajes a nivel regional de las dinámicas de reforma y las reflexiones futuras relacionadas con el equilibrio entre mérito y flexibilidad, y los atributos de un sistema de empleo público profesional.

Además, se incluyen anexos con i) la metodología utilizada para el diagnóstico institucional de los sistemas de servicio civil en detalle; ii) resúmenes para cada uno de los diagnósticos nacionales, en los que se compara la puntuación de los índices y subsistemas de 2004 con la de 2011/2013, y iii) un análisis de la frecuencia de casos por nivel de desarrollo.

Finalmente, en la página web del libro (www.iadb.org/serviciocivil) los lectores podrán descargar los diagnósticos completos de cada país y los estudios de caso sobre reformas del servicio civil que figuran en el capítulo 4.

REFERENCIAS

- Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation". *American Economic Review*. 91 (5): 1369–1401. American Economic Association.
- AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) y SICA (Sistema de Integración Centroamericana). 2012. "Informe barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y la República Dominicana". Madrid: AECID y SICA.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2006. "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Washington, DC: BID.
- Cai, H. et al. 2009. "Microinsurance, Trust and Economic Development: Evidence from a Randomized Natural Field Experiment". Documento de trabajo del NBER (octubre). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en: http://www.nber.org/papers/w15396.pdf?new_window=1.
- Dahlström, C., V. Lapuente y J. Teorell. 2011. "The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption". *Political Research Quarterly*. 16, 2011: 1–13 (junio).
- Dollar, D. y A. Kraay. 2003. *Institutions, Trade, and Growth: Revisiting the Evidence*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Evans, P. y J. Rauch. 1999. "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structure on Economic Growth". *American Sociological Review*. 64 (5): 748–765.
- Henderson, J. et al. 2003. "Bureaucratic Effects: 'Weberian' State Structures and Poverty Reduction". *CPRC Working Paper*. Núm. 31, Chronic Poverty Research Centre.
- Knack, S. y P. Keefer. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures". *Economics and Politics*. 7 (3): 207–227.
- Lira, L. 2012. "El Sistema de Alta Dirección Pública en Chile y su impacto en la gestión hospitalaria: un análisis empírico". Documento de trabajo Núm. 31, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Santiago de Chile: Universidad de los Andes.
- Mauro, P. 1995. "Corruption and Growth". *Quarterly Journal of Economics*. 110 (3): 681–712.
- Maxfield, S. y B. R. Schneider (eds.). 1997. *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Rodrik, D., A. Subramanian y F. Trebbi. 2004. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development". *Journal of Economic Growth*. 9 (2): 131–165.
- Sacks, A. 2010. "Procedural Justice, Service Delivery, Approval for the Incumbent and Trust in Government". (Documento sin publicar.) Washington, DC: Banco Mundial.
- SERVIR (Autoridad Nacional del Servicio Civil). 2014. "Ejecución de las inversiones por parte de los gerentes públicos". (Nota técnica no publicada.) Lima: Gobierno del Perú.
- Van de Walle, S., S. Van Roosebroek y G. Bouckaert. 2005. "Annex: Data on Trust in the Public Sector". Documento preparado para la reunión ministerial de la OCDE "Strengthening Trust in Government". 28 de noviembre de 2005. París: OCDE.



El fortalecimiento del servicio civil como pilar de las instituciones del sector público

Juan Carlos Cortázar Velarde, Mariano Lafuente y Mario Sanginés

- El mayor activo de las instituciones son las personas: en el sector público estas están a cargo del diseño e implementación de políticas públicas que afectan a todos los ciudadanos.
- El servicio civil también representa una importante inversión por parte del Estado. En promedio, la masa salarial en la administración central de los países de este estudio significa: 5,6% del PIB, 27% del gasto público y 41% de los ingresos tributarios.
- Estudios demuestran que contar con un servicio civil profesionalizado lleva a: (i) mayor ingreso per cápita; (ii) menor corrupción; (iii) menor pobreza; (iv) mejora en la entrega de servicios; y (v) mejora de la confianza en el gobierno y de la ejecución del gasto de inversión.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE FORTALECER EL SERVICIO CIVIL?

El objetivo de este informe es analizar el desarrollo de los servicios civiles de América Latina durante la última década —enfocándose en los servicios civiles del gobierno central de 16 países de la región¹— y apoyar a los países en sus esfuerzos por fortalecerlos, con el fin de mejorar la capacidad institucional del Estado para lograr mejores gobiernos para la ciudadanía.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en su “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”, entiende al servicio civil como el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que lo integran (BID, 2006). Dichos arreglos comprenden normas escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos (RR.HH.), en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general, y precisa que:

... en el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito y neutralidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos (BID, 2006:5).

¹ Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

La unidad de análisis de este informe es el empleo público en el gobierno central, aunque su enfoque principal, en lo relativo al análisis cualitativo, son sus empleados bajo el régimen administrativo. Debido a la heterogeneidad de los marcos legales de empleo público en cada país, en algunos casos también se han evaluado prácticas en sectores que en otros contextos podrían ser considerados regímenes especiales (por ejemplo, los docentes, médicos o enfermeras). Por otro lado, en algunos casos el análisis cualitativo también incorpora las prácticas relacionadas con la gestión de los empleados con modalidad de vinculación temporaria, un tipo de contrato por el que varios países han venido optando en mayor medida en los últimos años.

El enfoque de los arreglos institucionales para la selección y gestión de empleados bajo el régimen administrativo —que suelen representar un número relativamente menor, por ejemplo, que los docentes— se debe a que su mejora está en gran medida bajo el control del Poder Ejecutivo pero también al impacto fundamental de este cuadro de funcionarios en el funcionamiento de todo el sector público. Los funcionarios públicos del régimen administrativo del gobierno central son responsables del diseño de las políticas públicas de todos los sectores, es decir, son el vehículo por el cual se canaliza el mandato de las autoridades políticas con quienes trabajan a diario. Además, implementan las políticas públicas en su mayor parte y, al ejercer funciones de gestión financiera, compras públicas, regulación de distintos sectores y supervisión de empresas públicas y de entidades descentralizadas, entre otras, pueden tener un gran impacto en todo el sector público e incluso en el privado.

Si bien el análisis se centra en aspectos técnicos de la temática de la gestión del empleo público, no puede dejarse de lado el contexto regional de la década pasada. En los últimos 10 años, América Latina creció en promedio cerca del 4% anual, y más de 40 millones de personas salieron de la pobreza entre 2004 y 2010 (Moreno, 2011). Sin embargo, en varios países existiría la percepción de que el fuerte crecimiento económico experimentado, que generó un incremento importante en la recaudación, ha tardado en alcanzar a los segmentos de la población más vulnerables y no se ha traducido en mejores servicios para la ciudadanía. Es decir, estos avances en la economía, liderados por el sector privado en la mayoría de los países, no habrían sido acompañados de mejoras simultáneas en la capacidad institucional del sector público.

Uno de los factores determinantes en la capacidad institucional del Estado es contar con un servicio civil profesional. La profesionalización del servicio civil no es un objetivo en sí mismo, sino que está orientado a mejorar el rendimiento de las organizaciones del sector público y, por lo tanto, los servicios que reciben los ciudadanos. Los funcionarios de carrera del sector público cumplen un rol protagónico en la mayor parte del diseño de las políticas públicas y en todo el proceso de implementación, por lo que su labor tiene un alto impacto en la calidad de la entrega de bienes y servicios.

Diferentes estudios han encontrado evidencia de que contar con un servicio civil profesionalizado lleva a un mayor crecimiento económico y del ingreso per cápita, así como a la reducción de los niveles de corrupción y pobreza de un país (Evans y Rauch, 1999; Henderson et al., 2003; Dahlström, Lapuente y Teorell, 2011; Knack y Keefer, 1995; Mauro, 1995; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001; Dollar y Kraay, 2003;

Rodrik, Subramanian y Trebbi, 2004). También conlleva la mejora en la entrega de servicios (Lira, 2012), una mayor confianza en el gobierno (Maxfield y Schneider, 1997; Van de Walle, Van Roosebroek y Bouckaert, 2005; Cai et al., 2009; Sacks, 2010) e incluso una mejor ejecución presupuestaria del gasto de inversión (SERVIR, 2014).²

La manera en que se llevan a cabo acciones clave relativas a la GRH en el Estado —por ejemplo la planificación de la fuerza laboral necesaria, la organización del trabajo, la gestión del empleo (procesos de reclutamiento, selección, promoción y desvinculación, entre otros), la gestión del rendimiento, las compensaciones, el desarrollo profesional y la relación con el empleador— va a tener un impacto crucial en el grado de profesionalización y el desempeño del servicio civil de un país.

La atracción, retención y motivación de capital humano idóneo, el logro de una fuerza laboral basada en el mérito y despolitizada y la alineación de los incentivos de los funcionarios públicos con los programas y proyectos de las instituciones para las que trabajan son objetivos clave que derivan de la existencia de normativas, políticas y prácticas en los sistemas del servicio civil (Reid, 2008). Estas son el objeto de análisis del presente estudio.

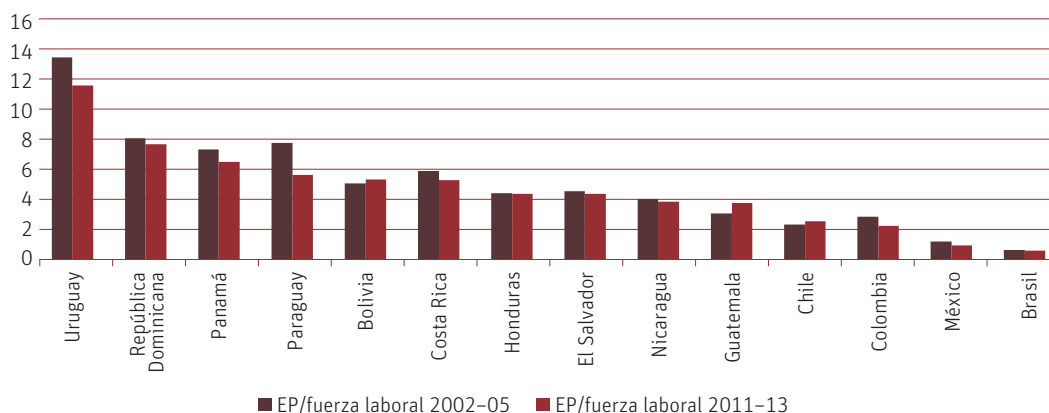
Más allá del impacto comprobado de contar con un servicio civil profesionalizado a fin de incrementar el nivel de crecimiento económico, reducir la pobreza, disminuir la corrupción y mejorar la entrega de servicios, existe otra razón para promover el fortalecimiento de los servicios civiles de América Latina: los gobiernos centrales, que son el foco de este estudio, dan empleo a un porcentaje relevante de la fuerza laboral e invierten una importante cantidad de recursos en su personal.

El gobierno central actúa, en promedio, como empleador directo de aproximadamente el 5% de la fuerza laboral de los países de América Latina (gráfico 1.1). Existe una importante variación en los países en cuanto a los servicios que presta el gobierno central en contraste con los que prestan otros niveles de gobierno o instituciones descentralizadas (como suele ser el caso de los docentes, el personal del sector salud y el personal de seguridad, que muchas veces son provistos por los gobiernos subnacionales), por lo que las comparaciones entre un país y otro no son del todo útiles. Por eso, resulta más relevante analizar cómo ha evolucionado el nivel de empleo público del gobierno central dentro de cada país en la última década.

En este sentido, se observa una baja relativa en el porcentaje de la fuerza laboral empleada por el gobierno central al comparar 2004 (o el año más cercano del que se tenga información) con 2013, a excepción de Chile y Guatemala. Para los demás países con datos disponibles para ambos períodos, se observa una baja relativa que obedecería principalmente al incremento en términos absolutos de la fuerza laboral, más que a una reducción del número de funcionarios públicos del gobierno central.

² En Perú, un análisis preliminar de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) muestra que la creación del Cuerpo de Gerentes Públicos en 2008 (cuadro de gerentes profesionales) y su implementación en los gobiernos regionales llevaron a una mejora promedio en la ejecución de las inversiones públicas de más del 88%, comparado con el período previo a su incorporación.

GRÁFICO 1.1: COMPARACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO DEL GOBIERNO CENTRAL COMO PORCENTAJE DE LA FUERZA LABORAL EN PAÍSES SELECCIONADOS (2002–05 Y 2011–13)



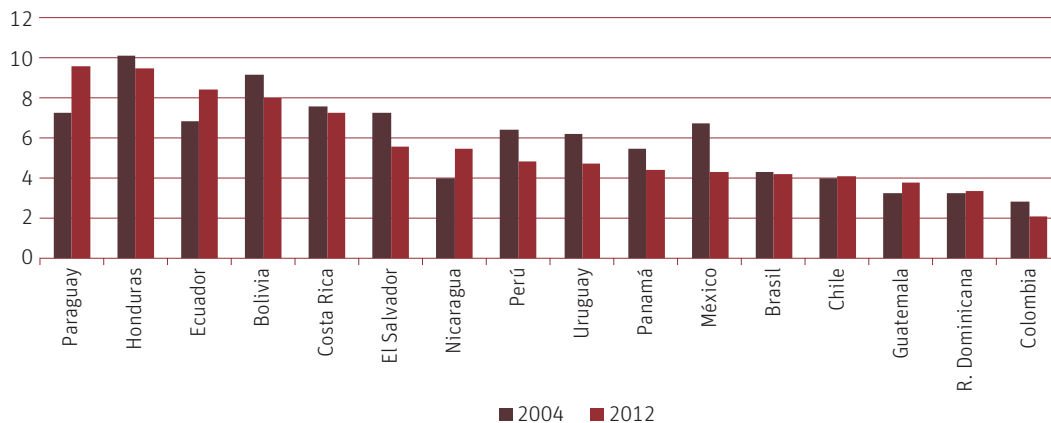
Fuente: Elaboración propia sobre la base de distintas fuentes. Los datos sobre empleo provienen de los diagnósticos del BID (2004, 2014); los de la fuerza laboral provienen del BID. Los datos sobre la fuerza laboral con años distintos de los indicados son: Bolivia (2000 y 2011); El Salvador (2005 y 2012); Nicaragua (2006 y 2011); Paraguay (2002 y 2012), y Uruguay (2003 y 2012). En el caso de Guatemala, corresponde al número de plazas permanentes aprobadas para el gobierno central (Ministerio de Finanzas).

El servicio civil no solo emplea a una parte importante de la fuerza laboral, sino que su magnitud también se puede apreciar por el hecho de que consume una parte importante de los recursos de los contribuyentes de la región. En lo que hace a su costo, en 2012 la masa salarial (o gasto en personal) del gobierno central de los 16 países cubiertos por este estudio representaba en promedio el 5,6% del producto interno bruto (PIB). Esta cifra, que no refleja las importantes diferencias que existen entre los países, arrojaba una baja en la magnitud de este indicador con respecto al 5,9% registrado en 2004, año en que el Banco había realizado el último diagnóstico utilizando la misma metodología (gráfico 1.2).

Algunos países, como Ecuador, Nicaragua y Paraguay, han incrementado de forma considerable su nivel de gasto en la masa salarial como porcentaje del PIB en la última década. Otros, como Bolivia, Colombia, Honduras, México, Perú y Panamá, lo han disminuido.

Si bien las variaciones en la masa salarial como porcentaje del PIB muchas veces obedecen a cambios en la economía en los años específicos considerados (2004 y 2012), así como a los servicios que prestan el gobierno central como otros niveles de gobierno (estados, provincias, municipios, regiones), el sector privado y las entidades descentralizadas (empresas públicas y otras instituciones), de todas formas los datos constituyen una aproximación relevante para establecer la evolución de la magnitud de la administración pública en cada país.

GRÁFICO 1.2: MASA SALARIAL DEL GOBIERNO CENTRAL COMO PORCENTAJE DEL PIB EN PAÍSES SELECCIONADOS (2004 Y 2012)



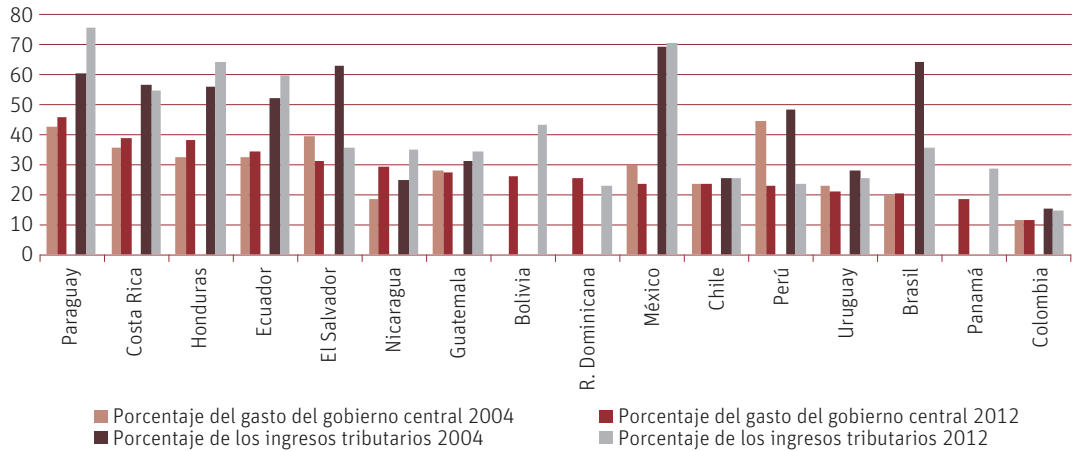
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de los Ministerios de Hacienda/Finanzas de los países, FMI y BID.
 Nota: En el caso de Bolivia es gobierno general.

La masa salarial representa en varios países la principal erogación del gasto público a nivel del gobierno central. En los países incluidos en este estudio, los gastos en personal consumían en promedio el 27% del total del gasto en 2012, porcentaje que oscila entre el 11% en Colombia y el 46% en Paraguay (gráfico 1.3).

Asimismo, la masa salarial consumía en promedio el 41% de los ingresos tributarios del gobierno central en los países cubiertos en este estudio. El promedio esconde un rango bastante amplio que abarca desde Paraguay (75%), México (71%) y Honduras (64%), donde la mayor parte de la recaudación equivale al pago de las remuneraciones de los empleados públicos del gobierno central, hasta Perú (24%) y Colombia (15%), que muestran niveles considerablemente más bajos.

En resumen, el fortalecimiento del servicio civil es un objetivo clave en el desarrollo de América Latina. Esto se debe al fuerte impacto del servicio civil en el crecimiento económico, los niveles de pobreza y corrupción, la entrega de servicios, el diseño y la implementación de las políticas públicas, y el logro de los objetivos de las instituciones del sector público, así como al peso específico en términos de su costo para la economía, las finanzas públicas y el mercado laboral de los países.

GRÁFICO 1.3: MASA SALARIAL COMO PORCENTAJE DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL Y COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN PAÍSES SELECCIONADOS (2004 Y 2012)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de los Ministerios de Hacienda/Finanzas de los países, FMI y BID.

Nota: En el caso de Bolivia es gobierno general. Países ordenados de acuerdo a la magnitud de la masa salarial como porcentaje del gasto público en 2012.

HACIA UNA MAYOR CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL ESTADO

Conscientes de la importancia de fortalecer el servicio civil, los gobiernos de América Latina y el Caribe suscribieron la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP) en 2003, que definió las bases de un sistema profesional y eficaz del servicio civil, al considerarlo una pieza clave para la gobernabilidad democrática y la buena gestión pública. El documento configuró un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana.

En su Preámbulo, la CIFP entiende que la profesionalización implica:

la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.

En su epígrafe 2, relaciona la posesión de estos atributos con la existencia de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos orientado a la producción de las mencionadas garantías. En otras palabras, se busca

... compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.

Luego de la definición de este marco común sobre lo que constituye un servicio civil profesionalizado, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo los países procedieron a marcar una línea de base de la medida en que su propio sistema de servicio civil se alineaba con estos principios y prácticas, usando una metodología con puntos críticos vinculados a los subsistemas de servicio civil de la CIFP. Dicha metodología permitió caracterizar los servicios civiles de la región atendiendo a cinco índices de calidad institucional y contrastando la realidad con un modelo conceptual de calidad ideal, que sirvió de parámetro teórico de referencia (*benchmark*) para la valoración de índices en cada país (BID, 2006).

Estos índices de calidad institucional, que se calculan a través de una valoración cualitativa de 33 puntos críticos, recogen los temas clave en el empleo público, tales como la eficiencia, el rol del principio de mérito, la consistencia estructural del sistema (solidez e integración sistémica del servicio civil a la estrategia de gobierno, sus procesos y su gestión del nivel directivo), la capacidad funcional (capacidad del sistema de influir en el comportamiento de los empleados públicos a través de sus competencias, incentivos a la productividad y flexibilidad del sistema) y la capacidad integradora (armonización de intereses de los diferentes actores).

A su vez, estos mismos puntos críticos que alimentan los índices se clasifican en ocho subsistemas de GRH del Estado: Planificación de Recursos Humanos, Organización del Trabajo, Gestión del Empleo, Gestión del Rendimiento, Gestión de la Compensación, Gestión del Desarrollo, Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales, y Organización de la Función de Recursos Humanos.

A la medición de estos índices y subsistemas realizada en 2004 con apoyo del BID, y entre 2011 y 2013 con apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el Sistema de la Integración Centroamericana (AECID-SICA) y el BID para 16 países de América Latina, este libro agrega una fuente paralela de información: estudios de caso sobre la dinámica de los procesos de reforma —o el *cómo* de las reformas— del servicio civil de la región.

En particular, se analizan tres tipos de reforma dentro del ámbito de la gestión del empleo público: i) la profesionalización del segmento directivo; ii) la introducción de garantías contra la politización; y iii) la reforma de la gestión de las compensaciones. El análisis, para países seleccionados que han intentado implementar mejoras en estos campos, aspira a complementar la perspectiva más estática de los diagnósticos nacionales mediante el aporte de ejemplos concretos de la problemática de una reforma en una economía política de alta complejidad.

Se espera que el análisis de estas dos fuentes —complementado por recomendaciones de política basadas tanto en los aprendizajes de la región como en la experiencia de otros países— sea de utilidad práctica para los formuladores e implementadores de políticas. En particular, para aquellos interesados en aprender del progreso que hayan hecho otros países y así identificar necesidades y oportunidades para introducir mejoras, con el fin de acercar aún más a los países de América Latina a los objetivos establecidos en la CIFP, fortalecer la capacidad institucional del sector público y lograr mejores gobiernos al servicio de la ciudadanía.

REFERENCIAS

- Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation". *American Economic Review*. Vol. 91, Núm. 5, diciembre: 1369–1401. American Economic Association.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2006. "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Washington, DC.: BID.
- Cai, H. et al. 2009. "Microinsurance, Trust and Economic Development: Evidence from a Randomized Natural Field Experiment". Documento de trabajo del NBER (octubre). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en: http://www.nber.org/papers/w15396.pdf?new_window=1.
- Dahlström, C., V. Lapuente y J. Teorell. 2011. "The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption". *Political Research Quarterly*. 16, 2011: 1–13 (junio).
- Dollar, D. y A. Kraay. 2003. *Institutions, Trade, and Growth: Revisiting the Evidence*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Evans, P. y J. Rauch. 1999. "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structure on Economic Growth". *American Sociological Review*. 64 (5): 748–765.
- Henderson, J. et al. 2003. "Bureaucratic Effects: 'Weberian' State Structures and Poverty Reduction". *CPRC Working Paper*. Núm. 31, Chronic Poverty Research Centre.
- Knack, S. y P. Keefer. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures". *Economics and Politics*. 7 (3): 207–227.
- Lira, L. 2012. "El Sistema de Alta Dirección Pública en Chile y su impacto en la gestión hospitalaria: un análisis empírico". Documento de trabajo Núm. 31, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Santiago de Chile: Universidad de los Andes.
- Mauro, P. 1995. "Corruption and Growth". *Quarterly Journal of Economics*. 110 (3): 681–712.
- Maxfield, S. y B. R. Schneider (eds.). 1997. *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Moreno, L. 2011. "La década de América Latina y el Caribe, una oportunidad real". Washington, DC: BID.
- Reid, G. 2008. *Human Resource Management. Actionable Governance Indicators: Concepts and Measurement*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Rodrik, D., A. Subramanian y F. Trebbi. 2004. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development". *Journal of Economic Growth*. 9 (2): 131–165.
- Sacks, A. 2010. "Procedural Justice, Service Delivery, Approval for the Incumbent and Trust in Government". (Documento sin publicar.) Washington, DC: Banco Mundial.

- SERVIR (Autoridad Nacional del Servicio Civil). 2014. "Ejecución de las inversiones por parte de los gerentes públicos". (Nota técnica no publicada.) Lima: Gobierno del Perú.
- Van de Walle, S., S. Van Roosebroek y G. Bouckaert. 2005. "Annex: Data on Trust in the Public Sector". Documento preparado para la reunión ministerial de la OCDE "Strengthening Trust in Government". 28 de noviembre de 2005. París: OCDE.



Diagnóstico del servicio civil en América Latina

Mercedes Iacoviello y Luciano Strazza

- El BID desarrolló una metodología de puntos críticos en base a la Carta Iberoamericana de la Función Pública para valorar la calidad de los sistemas de servicio civil y realizó el primer diagnóstico en 2004. Esta metodología evalúa el desempeño de cada país de acuerdo con ocho subsistemas y cinco índices.
- En la medición entre 2011 y 2013 en 16 países de la región el Índice de Desarrollo del Servicio Civil (índice agregado de todos los demás) aumentó de 30 a 38 puntos (en base a una escala de 100).
- Hay diferencias en términos de “vitalidad” del proceso de profesionalización. Un grupo importante de países ha logrado mejoras sustanciales, habiendo partido de una línea de base relativamente baja. Otro importante grupo de países comenzó desde una línea de base media o media-alta y presenta un relativo estancamiento. Son pocos los países que partiendo de una línea de base baja no han presentado mejoras. Finalmente, solo Chile muestra avances habiendo empezado desde una línea de base alta.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es revisar, en términos comparados, la evolución de los servicios civiles latinoamericanos en los últimos 10 años. Para hacerlo, se toma como línea de base el primer diagnóstico regional, liderado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2004, que fue aplicado a un universo de 18 administraciones públicas. Estos datos se complementan con sucesivas actualizaciones efectuadas a lo largo de la última década: en 2011 en Perú y Ecuador, en 2012 en Centroamérica y República Dominicana y en 2013, la más reciente, en los restantes siete países (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, México, Paraguay y Uruguay). La revisión se propone, por un lado, capturar aquellos puntos diferenciales que explican la heterogeneidad entre los casos y, por el otro, sistematizar las tendencias que moldean la evolución regional en los últimos 10 años.

Como se analiza en detalle a lo largo del capítulo, la revisión comparativa permitió identificar una serie de tendencias. En primer lugar, se advierte un progreso incremental en la profesionalización de los servicios civiles en la mayor parte de la región. En segundo lugar, sin embargo, los avances más fuertes

se produjeron en aquellos sistemas que partieron de una línea de base más exigua. En tercer lugar, esos progresos se lograron gracias a la generación de nuevos instrumentos normativos y técnicos antes inexistentes. En cuarto lugar, no obstante, en los países más avanzados la evolución fue el fruto de la puesta en marcha y sostenimiento de políticas y prácticas concretas de gestión de recursos humanos (GRH) para una cantidad creciente de entidades. De este modo, la dinámica en la región ha sido gradual y no exenta de dificultades, pero a la vez rica en posibilidades a futuro.

El presente capítulo se organiza de la siguiente forma: el primer apartado presenta una síntesis de la metodología del estudio. El segundo muestra una breve contextualización de las evaluaciones de 2004, 2011 y 2012. El apartado siguiente desarrolla un análisis comparado entre los resultados del diagnóstico 2013 y las mediciones previas, que se realiza tomando como eje el Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC), los ocho subsistemas de GRH y los cinco índices específicos de calidad. El último apartado, ofrece las principales conclusiones.

METODOLOGÍA¹

La propuesta metodológica para la presente evaluación es una versión calibrada de Longo (2006), a partir del cual se ha realizado un seguimiento de los servicios civiles latinoamericanos en los últimos 10 años.

Las mediciones se han realizado utilizando la misma metodología ajustada, lo que garantiza *comparabilidad* de los resultados. De esta forma, en las sucesivas evaluaciones se pudo constatar el grado de avance de la profesionalización de los servicios civiles respecto de sí mismos y en relación con los demás países.

La metodología utilizada parte de la premisa de que la GRH es un modelo integrado cuya finalidad básica es adecuar la gestión de las personas a la estrategia de una organización o sistema multiorganizativo para la producción acorde con las finalidades perseguidas. Esa búsqueda, naturalmente, no se produce en el vacío sino que está condicionada en forma permanente por el contexto interno de la organización (su estructura y cultura, entre otros) y por su entorno (el marco legal y el mercado laboral, entre otros) (BID, 2006).

La GRH está integrada por un conjunto de *subsistemas*. En el nivel superior se encuentra la *Planificación de Recursos Humanos*, que constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de GRH y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas con los que se conecta. En el nivel intermedio se ubican cinco subsistemas, ordenados en una secuencia lógica.

¹ Para conocer el detalle del marco metodológico del estudio, véase el anexo 1.

En primer lugar está la *Organización del Trabajo*, que define y concreta los contenidos de las tareas y las características de las personas llamadas a desempeñarlas. Luego se encuentra la *Gestión del Empleo*, que comprende los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas. En tercer lugar está la *Gestión del Rendimiento*, que planifica, estimula y evalúa la contribución de las personas. En el cuarto, se ubican, por una parte, la *Gestión de la Compensación*, que retribuye esa contribución, y por otra, la *Gestión del Desarrollo*, que se centra en el crecimiento individual y colectivo. Por último, en el nivel inferior, se halla la *Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales*, que se conecta a su vez con todos los subsistemas mencionados anteriormente. A estos subsistemas se le añade la *Organización de la Función de Recursos Humanos*, que hace foco en las características de la institucionalidad y autoridad del sistema.

El marco analítico utilizado propone una serie de *puntos críticos* que se distribuyen en los diferentes subsistemas referidos anteriormente. Cada punto crítico describe una situación específica y deseada que refiere a algún aspecto clave de la GRH, ya sea perteneciente a un subsistema en particular o a la interconexión de varios de ellos. En ese sentido, el *punto crítico* es un parámetro concreto y sustantivo que permite la comparación con la situación empíricamente encontrada en el caso de estudio. Esa comparación se *operacionaliza* en una escala de 0 a 5, donde el máximo puntaje refleja la mayor correspondencia entre la situación expresada en el *punto crítico* y el caso de estudio.

Además de estar alineado con un *subsistema* específico, cada punto crítico está alineado con uno de los cinco *índices* que permiten medir diferentes aspectos del desempeño general del sistema de servicio civil: Mérito, Eficiencia, Capacidad Funcional, Capacidad Integradora y Consistencia Estructural (cuadro 2.1).

CUADRO 2.1: METODOLOGÍA DE DIAGNÓSTICO DEL SERVICIO CIVIL: EJEMPLOS DE PUNTOS CRÍTICOS Y SU IMPACTO EN LOS SUBSISTEMAS E ÍNDICES

PUNTOS CRÍTICOS (EJEMPLOS)	SUBSISTEMA AL QUE PERTENECE	ÍNDICE AL QUE ALIMENTA
Punto crítico 1: Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es ordinariamente alto.	Planificación	Consistencia Estructural
Punto crítico 10: El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Estos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.	Gestión del Empleo	Mérito
Punto crítico 20: Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.	Gestión de la Compensación	Eficiencia

Fuente: Elaboración propia.

Para la construcción de los cinco índices de calidad del servicio civil, el marco analítico original (Longo, 2006) propone 93 puntos críticos. Dos de los índices se despliegan en tres subíndices, con lo cual se proporciona un total de 11 parámetros mensurables que reflejan el desempeño y la calidad del sistema. Por todo lo anterior, el relevamiento detallado del funcionamiento de casi 100 aspectos del servicio civil en cada país requería relevamientos extendidos en el tiempo para recolectar información minuciosa, y resultaba en documentos de difícil lectura por la densidad de datos incluidos sobre cada aspecto analizado. Asimismo, al reflejarse los resultados en 11 medidas de calidad del servicio civil incluidos índices y subíndices, la interpretación de los mismos resultaba engorrosa.

A fin de simplificar el proceso de evaluación, y a partir de la experiencia de haber aplicado sistemáticamente esta metodología en 18 países de la región, se identificaron aquellos aspectos de cada subsistema de la GRH que resultan vitales para su funcionamiento adecuado así como los índices que resultan críticos para el seguimiento de los servicios civiles.

Estos cambios fueron volcados en un documento presentado al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en 2010 (Longo e Iacoviello, 2010). La propuesta de la *Nueva Metodología de Evaluación* consistió en utilizar una selección de los puntos críticos, en la que se identifican aquellos que resultan más significativos para reflejar el nivel de desarrollo de cada subsistema y de cada índice. Esta selección incluyó los puntos críticos que en el marco analítico tenían asignada la máxima ponderación, a los cuales se agregaron algunos otros con ponderación media con el objetivo de cubrir adecuadamente los aspectos centrales que propone la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP) para cada uno de los subsistemas de GRH (véase el listado completo de los puntos críticos en el anexo 1).

Al concentrar el análisis en los puntos críticos de mayor ponderación, los resultados de los índices entre ambas versiones de la metodología resultan casi idénticos, por lo que se preserva la comparabilidad entre los estudios en términos agregados. Sin embargo, al concentrarse en los aspectos más relevantes, se pierde necesariamente el detalle para construir medidas desagregadas, por lo que en la nueva versión se eliminó el cálculo de los seis subíndices.

Además, para facilitar el trabajo de comparación de los resultados obtenidos en la evaluación, el rango de 0 a 5 puntos con el que se valora cada punto crítico se subdividió en tres niveles: i) 0–1 puntos: nivel bajo; ii) 2–3 puntos: nivel medio; iii) 4–5 puntos: nivel alto. Para cada uno de estos niveles se establecieron *descriptores* que facilitan su administración e interpretación por parte de los usuarios de la metodología (véase el anexo 1).

La gradación en la valoración de cada punto crítico abarcó tres aspectos: i) instrumental: evalúa la disponibilidad de normas e instrumentos técnicos que permitan el desarrollo de la práctica de gestión establecida en el punto crítico respectivo; ii) cobertura: releva el nivel de cobertura de dicha práctica en las organizaciones públicas del nivel nacional; iii) implementación: evalúa el grado de implantación

CUADRO 2.2: CRITERIOS PARA DEFINIR EL NIVEL DE CADA PUNTO CRÍTICO

	BAJO (VALORACIÓN 0–1)	MEDIO (VALORACIÓN 2–3)	ALTO (VALORACIÓN 4–5)
INSTRUMENTAL	Inexistente o mínimo	Básico	Suficiente
COBERTURA	Muy baja	Baja – media	Media – alta
IMPLEMENTACIÓN	Inexistente o mínima	Media	Alta

Fuente: Elaboración propia.

efectiva (y eventual institucionalización) de dicha práctica. Estos tres criterios definieron entonces la ubicación de cada punto crítico en un nivel alto, medio o bajo de cumplimiento (cuadro 2.2).

De esta forma, se espera que suba la valoración de un punto crítico a medida que: i) existan herramientas de gestión de las personas, ii) estén disponibles en un número creciente de organismos públicos y iii) sean realmente utilizadas. Cabe destacar que el tercer criterio (implementación) es el que permite acceder al nivel alto de valoración (4 y 5 puntos), pues la mera presencia de instrumentos, aun con una amplia cobertura institucional, no podría producir buenos resultados si carecieran de aplicación efectiva.

LA LÍNEA DE BASE DEL PROYECTO Y EL SEGUIMIENTO DE LOS SERVICIOS CIVILES DE AMÉRICA LATINA

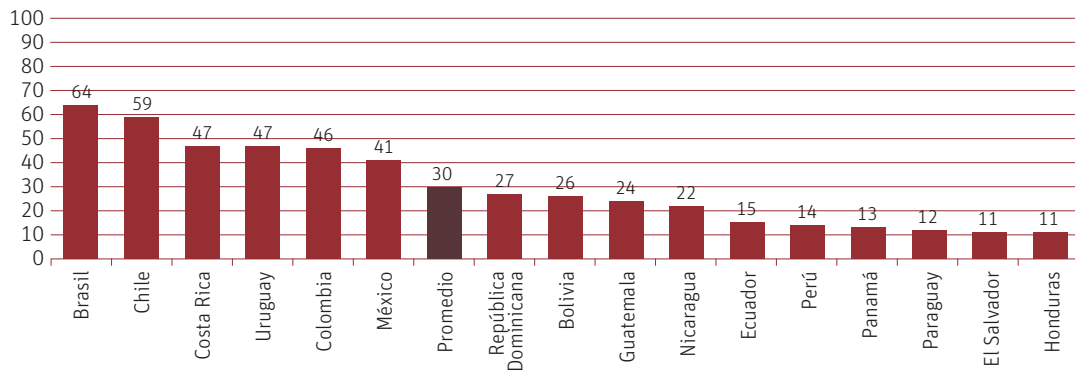
El diagnóstico de 2004

En 2004 se elaboró una línea de base en los 16 países que son parte de este estudio que permitió medir el nivel de desarrollo de sus servicios civiles y el grado de implantación de la CIFP (gráfico 2.1).

El estudio arrojó valiosa información, no sistematizada hasta entonces. En términos generales se constató que la región mostraba debilidades en la mayoría de sus servicios civiles y que ello, a pesar de todo, abría importantes desafíos a futuro. La ausencia de coherencia estratégica, la acotada presencia de criterios meritocráticos y la debilidad de incentivos para estimular el esfuerzo de los empleados eran los principales obstáculos al desarrollo de los sistemas de servicio civil. Además, la escasa capacidad para operar sobre estos procesos desde las áreas rectoras resultaba el denominador común en la mayor parte de los casos y era una de las explicaciones más relevantes del débil desarrollo regional.

Se identificó un amplio grupo de 11 países en los que esta situación se manifestaba en forma crítica en el Índice de Desarrollo del Servicio Civil obtenido: Honduras (11), El Salvador (11), Paraguay (12), Panamá (13), Perú (14), Ecuador (15), Nicaragua (22), Guatemala (24), Bolivia (26) y República Dominicana (27).

GRÁFICO 2.1: ÍNDICE DE DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL, 2004



Fuente: Recálculo de resultados según Longo e Iacoviello (2010) sobre la base de BID (2006).

En todos estos casos, el servicio civil se caracterizaba por el alto grado de politización, las serias dificultades para atraer y retener personal competente y la falta de mecanismos para influir positivamente en la motivación de los empleados. Como consecuencia, resultaba imposible conformar un servicio civil medianamente profesional y eficaz. Si bien en ese momento estaban en curso algunas reformas en Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Perú, la falta de una institucionalidad adecuada para liderarlas y sostenerlas, y la ausencia de un marco normativo que diera sustento legal a las iniciativas, impidieron arribar a resultados distintos a la realidad que se pretendía modificar (Zuñanic, Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2010).

Asimismo, se identificó un segundo grupo de países de desarrollo intermedio, ubicado levemente por encima del promedio: México (41), Colombia (46), Uruguay (47) y Costa Rica (47). Estos se caracterizaban por ser burocracias relativamente bien estructuradas y con cierta estabilidad de sus empleados (factor clave para la acumulación de capacidades), pero con debilidades en cuanto a las garantías de mérito y a las herramientas de GRH (Zuñanic, Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2010). Esta combinación resultaba en burocracias de naturaleza mixta, donde convivían signos de profesionalización y de politización.

Por último, dentro de ese marco de debilidad general, se reconocieron solo dos sistemas más sólidos (Chile y Brasil), cuyo IDSC de 59 y 64 puntos respectivamente, era casi dos veces superior al promedio. En ambos casos, el servicio civil estaba razonablemente institucionalizado y basado en prácticas meritocráticas que permitían conformar estructuras de desempeño eficaz. Sin embargo, a pesar de arribar a resultados similares, mostraban derroteros diferentes: mientras que en Brasil la profesionalización se insertó en una burocracia de carácter más clásico en sus procedimientos y estructura, Chile construyó su

propia experiencia con elementos más próximos a la nueva gerencia pública (Zuvanic, Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2010).

El seguimiento de los servicios civiles en Centroamérica, Perú y Ecuador (2009–12)

En 2009, por iniciativa del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), que engloba a todos los países de la subregión (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana), y con el financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID),² se llevó a cabo la primera actualización del diagnóstico de 2004. A esto le siguió un tercer estudio en 2012, para el mismo universo de países, lo que posibilitó ampliar todavía más la serie de mediciones.³ En paralelo, el BID realizó los diagnósticos específicos de Perú y Ecuador a comienzos de 2011. En todos los casos se utilizó la misma metodología empleada en la línea de base de 2004, con el objetivo de asegurar la comparabilidad de los resultados, tal como se analiza a continuación. (Véase en el anexo 2 un resumen de los diagnósticos de cada país.)

RESULTADOS REGIONALES COMPARADOS 2004–11/13

Índice de Desarrollo del Servicio Civil

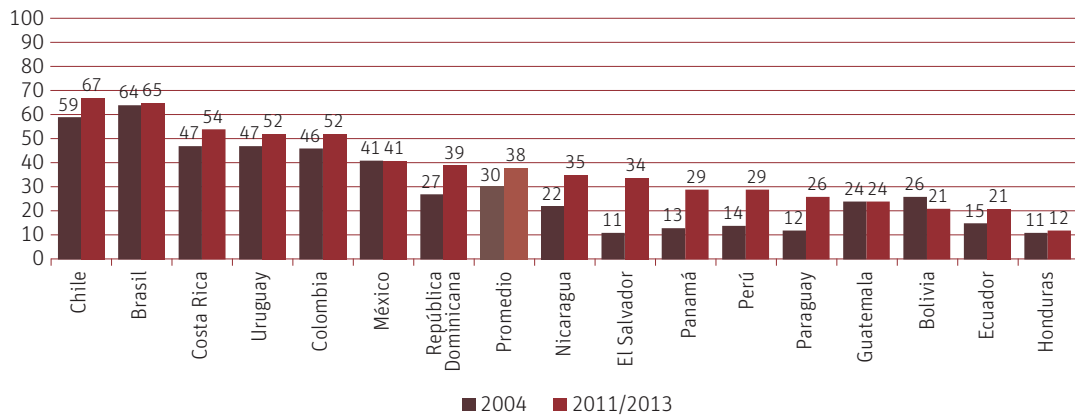
Como muestra el gráfico 2.2, el promedio regional del IDSC se ha incrementado entre 2004 y 2013 de 30 a 38 puntos. Del universo de 16 países cubiertos en 2011/2013, casi la mitad está por encima del promedio: Chile (67), Brasil (65), Costa Rica (54), Colombia (52), Uruguay (52), México (41) y República Dominicana (39). Los nueve restantes se ubican por debajo del promedio: Nicaragua (35), El Salvador (34), Panamá (29), Perú (29), Paraguay (26), Guatemala (24), Ecuador (21), Bolivia (21) y Honduras (12).

Como se mencionó anteriormente, los países pueden ser clasificados en tres niveles de desarrollo del servicio civil. De acuerdo a los diagnósticos realizados entre 2011 y 2013, en el nivel de *bajo desarrollo* (entre 0 y 39 puntos) se ubicaban Honduras (12), Ecuador (21), Bolivia (21), Guatemala (24), Paraguay (26), Perú (29), Panamá (29), El Salvador (34), Nicaragua (35) y República Dominicana (39). Al momento de su evaluación, este grupo se caracterizaba por niveles importantes de discrecionalidad en las decisiones de GRH, una presencia del mérito muy reducida o inexistente, severas dificultades para atraer y retener personal, y escasa coherencia estratégica general. Si bien disponían de algunos instrumentos normativos y

² El primer relevamiento, realizado en 2009, contó también con la participación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

³ El resultado de estos diagnósticos fueron el Primer Barómetro (AECID, FLACSO y SICA, 2009) y el Segundo Barómetro (AECID y SICA, 2012). Ambos se toman como insumo para el análisis de la evolución 2004–11/13, que se lleva adelante en el presente apartado.

GRÁFICO 2.2: ÍNDICE DE DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL, 2004–11/13 (16 PAÍSES)



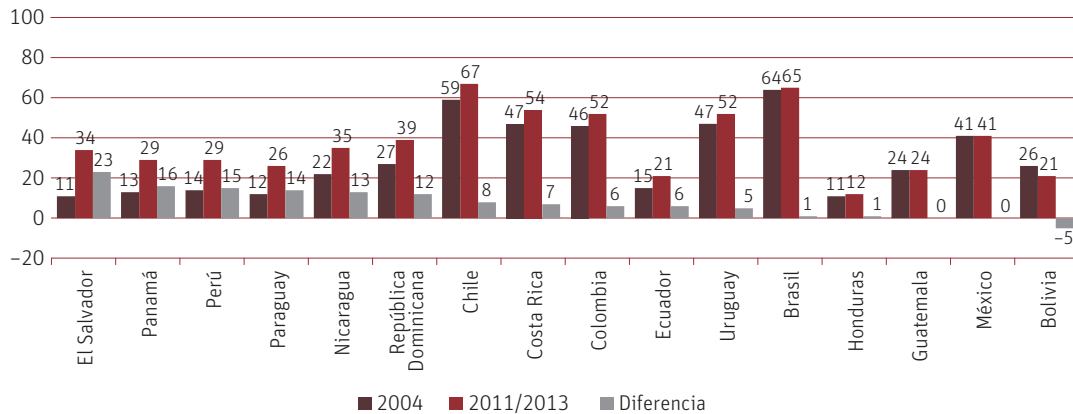
Fuente: Resultados recalculados según Longo e Iacoviello (2010) para 2004 sobre la base de BID (2006) y hallazgos de los diagnósticos nacionales 2011–13.

técnicos de GRH, su implantación era nula o muy acotada, lo que inhabilitaba la institucionalización de las políticas. Sin embargo, si bien todos compartían estas características, los casos no son idénticos. Los diferentes puntajes (de 0 a 39) reflejan matices o grados de criticidad de los rasgos comunes.

En el nivel de *desarrollo medio*, que corresponde a sistemas mixtos en los que coexisten segmentos profesionales y cierto grado de politización (entre 40 y 59 puntos), se ubicaban México (41), Colombia (52), Uruguay (52) y Costa Rica (54). Estos se caracterizan por una mayor coherencia estratégica, reflejada en una implantación más extendida del criterio de mérito y en cierto nivel de aplicación de incentivos al rendimiento. La función rectora es más robusta aunque no por ello está necesariamente consolidada. A diferencia del grupo anterior, las políticas de recursos humanos (RR.HH.) muestran aplicación real en una porción variable pero visible de la administración pública, y se apoyan en instrumentos normativos y técnicos aceptados por las entidades. Sin embargo, al no tener una aplicación generalizada, es posible encontrar fragmentos del aparato público donde siguen rigiendo dinámicas más típicas del primer conjunto de países.

Por último, en el nivel alto o *sistemas profesionales* (de 60 a 100 puntos) solo se ubicaban Brasil (65) y Chile (67), líderes también en la evaluación 2004. Este grupo se caracteriza por una sólida coherencia estratégica y una mayor presencia de los criterios de mérito y de flexibilidad (aunque con énfasis diferenciado en cada caso, como se verá más adelante). También comparten el hecho de contar con entidades rectoras con capacidad política para instalar en la agenda el tema de la profesionalización, capacidad técnica para diseñar e implementar políticas y capacidad de coordinación para organizar, orientar y

GRÁFICO 2.3: DIFERENCIA EN EL ÍNDICE DE DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL
(MEDICIONES 2004–11/13)



Fuente: Elaboración propia.

supervisar el trabajo de las oficinas de RR.HH. A diferencia de los otros grupos, aquí los instrumentos normativos y técnicos gobiernan políticas que se aplican al conjunto del aparato público y tienen un nivel de institucionalización que las hacen más estables en el tiempo.

En síntesis, como se observa en el gráfico 2.3, entre 2004 y 2011/2013 la tendencia general muestra progreso. De los 16 países, en las evaluaciones recientes (2011/2013) 11 presentan un mayor desarrollo de sus servicios civiles que en 2004, cuatro⁴ se mantuvieron prácticamente en el mismo puntaje y solo uno retrocedió.

Es importante resaltar que los servicios civiles con mayor avance entre 2004 y 2011/2013 son los que provinieron de una línea de base más débil. Al ubicarse en puntos de partida menos exigentes, esos países lograron avances más significativos en el corto plazo producto de innovaciones normativas, procedimentales e instrumentales básicas, de las que hasta entonces carecían. En cambio, los progresos amplios fueron más difíciles en los casos más avanzados debido a que se explican no tanto por la gestación de condiciones de base (ya logradas), sino por la implantación efectiva de prácticas en un conjunto cada vez más extendido de entidades.

A continuación, se analizan las principales medidas que han tenido impacto en la puntuación de cada país, los cuales se ordenan por la magnitud de la variación entre la primera medición y la más reciente.

⁴Se incluye en este grupo a Brasil y Honduras, cuyas mejoras fueron de apenas un punto.

El Salvador se destaca por haber registrado una suba de 23 puntos (de 11 a 34). Al ser uno de los dos países peor posicionados de la región (junto a Honduras), con debilidades estructurales como la inestabilidad institucional, la corrupción y el patrimonialismo, El Salvador logró un importante salto gracias al logro de avances variados como la creación de una unidad de coordinación, las descripciones de puestos, la implantación gradual de concursos, la creación de un nuevo escalafón salarial y el fortalecimiento de la rectoría a través de la Secretaría de Asuntos Estratégicos. Si bien todavía tiene muchas asignaturas pendientes, tanto de diseño como de implementación, El Salvador es un buen ejemplo de cómo un país de bajo desarrollo de su servicio civil puede mejorar gracias a la combinación de trabajo técnico y sostenibilidad del proceso.

Otro de los países con una mejora importante es **Panamá**, que tuvo un avance de 16 puntos (de 13 a 29). Si bien el país también partió de una línea de base muy baja debido al patrimonialismo, la alta rotación y las bajas capacidades de gestión, la evolución en los últimos años reconoce dos etapas bien distintas. En la primera (2004–2009) Panamá logró progresos significativos, entre otros aspectos, en la planificación, la unificación del sistema de cargos, la acreditación de empleados a la carrera administrativa y la apertura de concursos. A su vez, la cooperación entre el gobierno y los sindicatos allanó el camino a las reformas. El proceso general se vio de pronto interrumpido en 2009 con la emisión de la Ley 43, la cual canceló la acreditación a la carrera y habilitó la incorporación mediante contratos de trabajo y sin concurso. También la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA), reposicionada en 2004 como entidad rectora, resultó debilitada a partir de 2009.

Perú, que experimentó un crecimiento de 15 puntos (de 14 a 29), es un ejemplo de cómo un diagnóstico claro de una situación de debilidad (dispersión normativa, déficit de planificación estratégica y de capacidades técnicas e institucionales) ganó lugar en la agenda política de un gobierno y activó un proceso de profesionalización basado inicialmente en pocos pilares que sin embargo resultaron estratégicos. Esto fue lo que ocurrió a partir de 2008, cuando tomando como referencia el diagnóstico elaborado en 2004, avanzó en un proceso gradual de reforma diagramado en la llamada “agenda mínima”. Se emitieron cuatro decretos que crearon la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) y el Cuerpo de Gerentes Públicos, dependiente de la anterior, y fijaron normas de capacitación y evaluación del desempeño de los empleados públicos. Asimismo se estableció el Régimen Especial Facultativo para los gobiernos subnacionales (Cortázar Velarde, 2013). La reforma, cuyos primeros años de maduración se vieron reflejados en el crecimiento de 14 a 29 puntos en 2011, acaba de tener como hito reciente la aprobación de una nueva Ley de Servicio Civil (Ley 30.057 de julio de 2013).

Paraguay logró una mejora de 14 puntos (de 12 a 26), producto de un proceso sostenido de generación de instrumentos. Si bien desde 2000 Paraguay cuenta con una Ley Marco de Empleo Público (Ley 1626), hasta mediados de 2008 no había sido implementada. Fue entonces cuando el tema ingresó en la agenda del gobierno electo ese año y se inició un trabajo para fortalecer la profesionalización,

la transparencia y la inclusión. Para ello, con apoyo de cooperantes internacionales (entre ellos, el BID), se generaron —y continúan generándose— herramientas de gestión (planificación de dotaciones, manual de puestos, sistemas de información, escalafón, gestión de las remuneraciones, etc.) que comenzaron a aplicarse muy gradualmente. Dada la larga historia de patrimonialismo en Paraguay, los concursos de ingreso se convirtieron en la principal prioridad.

Nicaragua subió 13 puntos entre 2004 y 2012 (de 22 a 35). El sistema presentaba debilidades varias, como la baja presencia del mérito, la inadecuación de la clasificación de puestos, la inequidad salarial y la institucionalidad muy precaria, entre las principales. El avance es resultado de la implementación gradual pero efectiva de varios aspectos de la GRH, especialmente desde 2007. Se destacan el ordenamiento de los puestos y perfiles y la actualización de los manuales institucionales, la apertura paulatina de concursos abiertos y la acreditación a la carrera administrativa, y la presencia activa de instancias de control (Comisión de Apelación del Servicio Civil y las organizaciones sindicales). Asimismo, fueron importantes las innovaciones en el campo de los sistemas de información y la evaluación del rendimiento. Un pilar del proceso de implementación de la Ley 476 de 2003 fue la continuidad del equipo de trabajo de la Dirección General de Función Pública (DIGEFUP).

República Dominicana logró entre 2004 y 2012 un avance de 12 puntos (de 27 a 39). Inicialmente las bases de ese mayor desarrollo fueron dos: la reforma normativa (Ley 41 de 2008) y el fortalecimiento de la entidad rectora (creación de la Secretaría de la Administración Pública, luego convertida en el Ministerio de Administración Pública, MAP). La implementación de la ley fijó tres prioridades: fortalecer la planificación, estructurar un sistema de clasificación de puestos e ingreso por mérito, y mejorar la coherencia estratégica de las remuneraciones. Para ello se generó un importante conjunto de instrumentos técnicos de gestión y en el momento del diagnóstico (enero 2012), el gobierno se encontraba trabajando en la elaboración de un proyecto de Ley General de Salarios (que sería aprobado por el Poder Legislativo en 2013). La mayor parte de esas herramientas, como la planificación de dotaciones, los muy paulatinos concursos de ingreso, la experiencia piloto de evaluación de desempeño, comenzó a permear en las rutinas operativas de las entidades públicas.

Dentro del conjunto de países con línea de base alta (en 2004 era el segundo IDSC más desarrollado después de Brasil), **Chile** es el país que más progresó desde 2004, ya que logró un incremento de ocho puntos (de 59 a 67). En la última década consiguió importantes avances en los tres planos abordados por la reforma. En primer lugar, la entidad rectora —la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC)— se afianzó en sus funciones y progresivamente diseminó capacidades de gestión a los diversos actores involucrados en las políticas de RR.HH. En segundo lugar, el nivel de cobertura del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) y su legitimidad se incrementaron. En tercer lugar, se extendieron los procedimientos de selección competitivos para los cargos “a contrata”, se mejoró la implementación real de las políticas de RR.HH. y se fortaleció la coherencia estratégica. Todo esto fue posible gracias a dos factores

principales: por un lado, el sostenimiento del rumbo iniciado en 2003 con la sanción de la Ley de Nuevo Trato Laboral y, por el otro, la creación, fortalecimiento y legitimidad lograda por la DNSC y el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), que mantienen un trabajo coordinado con la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

Costa Rica es otro país que logró crecer siete puntos (de 47 a 54) a partir de una línea de base media-alta (solo por detrás de Brasil y Chile). Al tratarse de un servicio civil con fuerte presencia del mérito, transparencia en los procesos y sólida institucionalidad, los avances fueron graduales pero distribuidos en varios aspectos. En su mayor parte esos progresos se concretaron gracias a nuevos instrumentos de gestión que buscaron insertarse en prácticas ya existentes y/o cubrir debilidades. Entre esas herramientas se destacan los sistemas de información, la grilla de “percentiles” y reajustes salariales usados para reducir la inequidad salarial (que tuvieron, por otro lado, un importante impacto fiscal), el Marco Regulador Común utilizado para evaluar desempeño y las iniciativas de gestión del clima laboral. Tres factores ayudaron mucho a este crecimiento: la institucionalidad asentada, la existencia de una entidad rectora (Dirección General del Servicio Civil) con alta capacidad y legitimidad, y la presencia de una franja directiva meritocrática y estable.

Colombia, por su parte, logró un avance de seis puntos (de 46 a 52). En 2004 el sistema se encontraba en un punto de inflexión: tras 13 años de avances y retrocesos, finalmente se había puesto en marcha la implantación del mérito de acuerdo con los postulados de la Constitución Política de 1991 y los fallos de la Corte Constitucional. Una vez sancionada la Ley 909 de 2004 (cuyo modelo teórico fue la CIFP), inmediatamente se avanzó en su implementación. Dada la historia reciente, el énfasis se puso en la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), encargada de la administración y vigilancia del mérito, y en la realización de los concursos (el general nacional y los específicos). A pesar de las diversas dificultades de implementación que enfrentaron los concursos, el mérito es el gran avance obtenido por Colombia desde 2004.

Ecuador avanzó seis puntos hasta comienzos de 2011 (de 15 a 21). Partió de una gran debilidad en el mérito, amplias inequidades salariales, conflictos internos y varias arbitrariedades. Desde 2008, el sistema se asentó sobre nuevas bases normativas (la nueva Constitución Nacional en 2008, el Plan Nacional del Buen Vivir en 2009 y la Ley Orgánica de Servicio Público, LOSEP, en 2010). Desde entonces, el nuevo Viceministerio del Servicio Público (creado en 2009 y dependiente del Ministerio de Relaciones Laborales) se abocó a reglamentar la nueva ley y a implementar gradualmente las prioridades: los concursos, el ordenamiento salarial y la rectoría del sistema. Entre 2011 y mediados de 2014, es decir, con posterioridad al diagnóstico, Ecuador implementó importantes reformas que no están reflejadas en esta puntuación.

Uruguay logró un avance de cinco puntos (de 47 a 52). En 2004 el servicio civil se caracterizaba por una carrera administrativa de larga data pero con poco dinamismo, una brecha significativa entre las

normas y la práctica, y la aplicación de reglas ad hoc para cubrir vacantes con urgencia. El mérito seguía teniendo presencia en buena parte de la administración pública pero no de forma homogénea. En la última década se produjeron algunos cambios, entre los que se destacan la creación de un nuevo sistema de información, una mayor transparencia en el acceso a la función pública, la negociación de un nuevo Estatuto del Funcionario Público y la modificación del modelo de carrera del gobierno central. También se crearon nuevos instrumentos normativos (la Ley de Negociación Colectiva en el Marco de las Relaciones Laborales en el Sector Público y el Estatuto del Funcionario), se ampliaron las competencias de la Oficina Nacional del Servicio Civil, se implantó el Portal Uruguay Concurso y se reorganizó la Escuela Nacional de Administración Pública.

En **Brasil** el avance fue de solo un punto (de 64 a 65), por lo que se ubica casi en la misma situación que en la medición anterior. En 2004, el sistema era el más desarrollado de la región, con una burocracia meritocrática y en constante proceso de profesionalización. Ya entonces se avizoraban los primeros signos de fortalecimiento del modelo burocrático clásico, la recomposición salarial y la ampliación de las plantas en áreas definidas como estratégicas. En la actualidad se destacan novedades en los tres planos: el burocrático, el corporativo y, en menor medida, el gerencial. En el primero, se continuó consolidando el mérito, se mejoró la tecnificación de las dotaciones y se fijaron reaseguros contra el nepotismo. En el segundo, el gran avance fue la democratización de las relaciones laborales. En el tercero, se adoptó un nuevo sistema general de evaluación del desempeño (con implantación todavía débil). Como resultado, el servicio civil brasileño sigue siendo, junto con el chileno, uno de los sistemas más desarrollados de la región, aunque su proceso de consolidación muestra un menor dinamismo que en el pasado.

El sistema de **Honduras** también se mantuvo prácticamente en el mismo nivel anterior, ya que se incrementó un punto (de 11 a 12). El sistema sigue teniendo debilidades estructurales profundas ligadas a un sistema político e institucional muy inestable, que tuvo su crisis más profunda en 2009. En los últimos tres años, Honduras logró mejoras muy moderadas. Se destaca el intento por parte de la Dirección General del Servicio Civil (DGSC) de mejorar la disponibilidad de información a través del Sistema de Información y Administración de Recursos Humanos, limitar la arbitrariedad en la designación de personal, implantar un sistema de evaluación de desempeño y presentar un proyecto de Ley de Carrera Administrativa para su discusión en el Congreso. A pesar de esas iniciativas, el servicio civil hondureño continúa siendo el más débil de la región.

El servicio civil de **Guatemala** es uno de los que mantuvo su IDSC en el mismo valor de 2004. La imposibilidad que mostró el país de asegurar mínimas condiciones de estabilidad política tras los Acuerdos de Paz, impidió concretar las reformas que la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC) plantea desde hace tiempo. En los últimos tres años los avances fueron moderados y se circunscriben a proyectos de

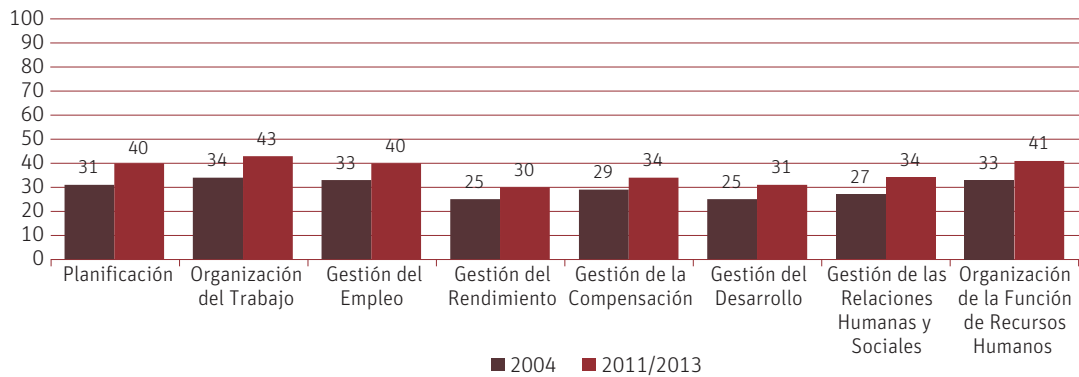
instrumentos técnicos y desarrollo de herramientas informáticas, cuya implantación definitiva, en general, está pendiente de la aprobación presidencial o parlamentaria.

México es el otro país que mantuvo el mismo valor de 2004 (41 puntos). Desde la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) en 2003, que cubre una franja acotada pero estratégica de puestos (cerca de 36.000), la reforma atravesó dos períodos. El primero abarca desde la emisión del primer reglamento de la ley (2004) hasta el final del gobierno del presidente Vicente Fox (2006), y se caracterizó por un ágil ritmo de implementación de la LSPC, gracias a su alta prioridad política, aunque no estuvo exento de dificultades técnicas y operativas. En el segundo período, que se inició en 2007, primaron dinámicas que condicionaron la vitalidad y el sentido de la reforma: la pérdida de prioridad política, la flexibilización del mérito para el ingreso al Servicio Profesional de Carrera (SPC), la reducción de capacidades rectoras (Secretaría de la Función Pública) y la salida de un nuevo reglamento que quiso descentralizar funciones y centralizar el control pero que, en los hechos, terminó afectando el mérito y la transparencia de la selección. El cambio de gobierno a fines de 2012 abrió una ventana de oportunidad para reimpulsar la reforma, ya no solo con foco en el SPC sino además en los puestos operativos de base, que son el grueso de la administración pública.

Finalmente, **Bolivia** es el único de los 16 países que desde 2004 retrocedió en su puntaje (de 26 a 21 puntos) al comparárselo con las buenas prácticas reflejadas en la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Al momento de la primera evaluación, el país se encontraba desarrollando normativas y herramientas técnicas, e impulsando pruebas piloto. Un actor central en el proceso era la Superintendencia del Servicio Civil, encargada de hacer cumplir la normativa y verificar la aplicación de dichas herramientas. Sin embargo, a partir de 2006, la situación cambió de dirección. En primer lugar, la decisión del gobierno de priorizar la incorporación por invitación directa de sectores históricamente marginados, en lugar de hacerlo mediante concursos, debilitó el criterio de mérito y afectó la tecnificación de las dotaciones. En segundo lugar, con la sustitución de la Superintendencia del Servicio Civil (órgano autónomo de rango ministerial) por la Dirección General del Servicio Civil (unidad de tercer nivel jerárquico), la rectoría del sistema perdió jerarquía y capacidad política, técnica y de coordinación. Como resultado, al momento del diagnóstico en 2013 existía la percepción generalizada de que las capacidades del servicio civil se habían visto deterioradas.

Hasta aquí se ha presentado el panorama general de la región según la evolución del IDSC. Sin embargo, vistas en detalle, las dinámicas descritas presentan matices. Para revisarlos con mayor detenimiento, a continuación se analiza comparativamente la evolución de los 16 servicios civiles, tomando como eje a los ocho subsistemas de GRH y a los cinco índices de calidad específicos. Cabe destacar que el análisis identifica tendencias regionales que agrupan a países con desarrollos similares pero no necesariamente de idéntica proporción.

GRÁFICO 2.4: COMPARACIÓN REGIONAL DE LOS ÍNDICES POR SUBSISTEMA, 2004–11/13



Fuente: Elaboración propia.

Los subsistemas de GRH

A nivel regional, todos los subsistemas muestran avances desde 2004. El progreso más significativo se produjo en los subsistemas de Planificación y de Organización del Trabajo, ambos con un incremento global de nueve puntos. Les sigue el subsistema de Organización de la Función de Recursos Humanos con ocho puntos. Los subsistemas de Gestión del Empleo y Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales presentan un avance de siete puntos, mientras que la Gestión del Desarrollo logró un progreso de seis puntos. Por último, la Gestión del Rendimiento y la Gestión de la Compensación son los subsistemas que menor incremento exhiben (cinco puntos). De este modo, en la actualidad, la Organización del Trabajo es el subsistema que mayor puntaje presenta (43 puntos) y la Gestión del Rendimiento es el subsistema más débil (30 puntos) (gráfico 2.4).

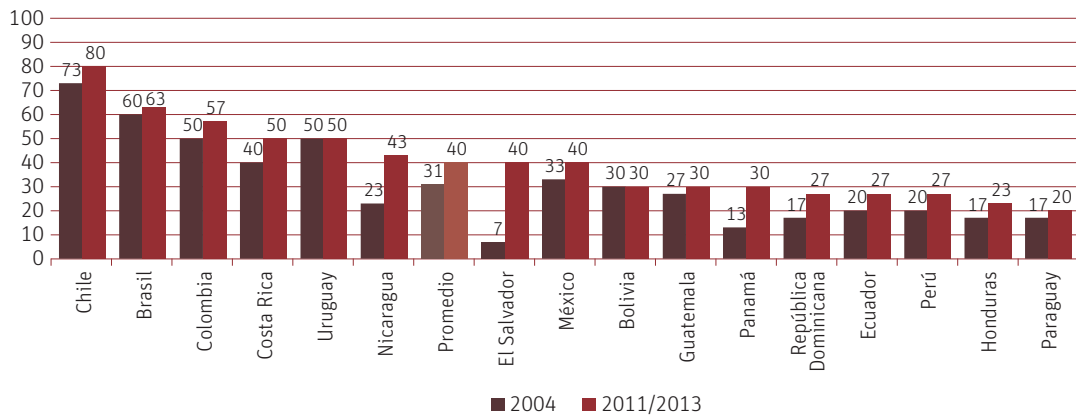
Planificación de Recursos Humanos

El promedio de este subsistema creció de 31 a 40 puntos. De los 16 países diagnosticados, la gran mayoría creció. Las excepciones son Brasil, Uruguay y Bolivia, que se mantuvieron en el mismo valor (gráfico 2.5).

Los niveles de desarrollo muestran, en general, que la planificación es todavía un desafío pendiente. Solo dos casos presentan un nivel alto, mientras que seis aparecen en el nivel medio y ocho se encuentran en el nivel bajo.

Los servicios civiles con nivel alto del subsistema de Planificación presentan dos fenómenos simultáneos: i) la planificación es una práctica institucionalizada en las rutinas de las entidades públicas; y ii) la planificación combina aspectos cuantitativos (cantidad de personal y presupuesto) con aspectos cualitativos (perfiles que incluyen competencias). Las áreas de coincidencia dentro de este grupo son:

GRÁFICO 2.5: PLANIFICACIÓN, 2004–11/13



Fuente: Elaboración propia.

1. **Áreas técnicamente consistentes.** Tienen como rol ejecutar, o al menos coordinar, la planificación. En Chile, la planificación es coordinada por la DIPRES, una entidad de sólida capacidad técnica y con fuerte liderazgo, lo cual tiene un impacto positivo en la acción de la DNSC. En Brasil, esta función recae en la Secretaría de la Gestión Pública, que dispone de capacidades de planificación aunque en la práctica la ejerza muy centralizadamente.
2. **Documentos estratégicos, técnicos o normativos.** Contienen, según corresponda, las orientaciones estratégicas del país, las metas, los procedimientos y las reglas. Aquí se destacan, por ejemplo, el Plan Plurianual de Brasil y el Programa de Mejoramiento de la Gestión de Chile.
3. **Sistemas de información.** Recopilan información cuantitativa y cualitativa que sirve de insumo para la toma de decisiones. Ejemplos destacados son el Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado (SIAPER) y el Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE II) en Chile y, en menor grado, el Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos (SIAPE) en Brasil.
4. **Coordinación la entidad rectora con las oficinas de recursos humanos de las entidades,** las cuales intervienen en algún grado en el proceso de planificación, ya sea identificando necesidades de personal o bien planificando en forma directa de acuerdo con los lineamientos del área central.

En los servicios civiles con un subsistema de Planificación de nivel medio, solo algunos de estos factores están presentes o bien se manifiestan de manera más tenue. Por ejemplo, en estos servicios civiles

suelen existir diversos documentos estratégicos, técnicos o normativos, bajo el formato de Plan Nacional de Desarrollo, Plan Estratégico Institucional, Plan Operativo, y en algunos casos, manuales para la planificación de plantas. Sin embargo, la conversión en prácticas concretas es débil y/o heterogénea. Como resultado, los instrumentos tienen meramente un carácter formal y dissociado del modo real en que se planifican las dotaciones, cuyas características centrales son la inercia interanual y el sesgo cuantitativo.

Otra característica transversal de este grupo de servicios civiles es el esfuerzo por mejorar la consistencia de los sistemas de información, ya sea construyendo nuevos o bien fortaleciendo los existentes.⁵ La iniciativa refleja la tendencia regional de invertir en la sistematización de la información como insumo estratégico para la toma de decisiones. El objetivo de los sistemas es aglutinar la mayor cantidad de información posible (cuantitativa y cualitativa), pero con frecuencia se advierten dificultades en la fase de producción y transferencia de la información por parte de las entidades.

La tercera característica de este grupo de países es que las entidades rectoras y las áreas de RR.HH. de las instituciones suelen carecer de suficiente capacidad para planificar y, en grado variable, quedan subordinadas a las decisiones y los criterios de la autoridad presupuestaria (ministerios de Hacienda, Economía o Finanzas), los cuales no siempre consideran prioritario complementar la planificación numérica con la cualitativa.

Por último, los servicios civiles con menor desarrollo se caracterizan por la debilidad o ausencia de instrumentos básicos de planificación, lo que conlleva efectos muy severos en la calidad y el equilibrio de las dotaciones, lo cual es especialmente visible en Honduras y Paraguay.⁶

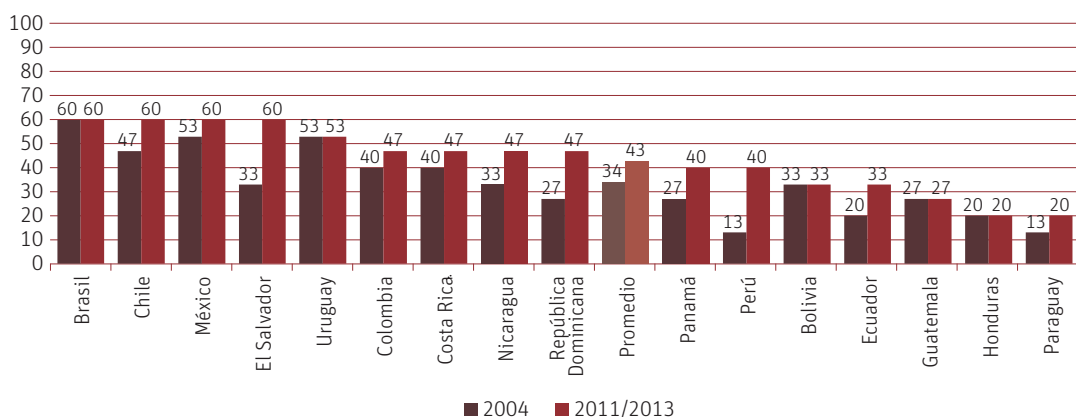
Organización del Trabajo

El promedio regional de este subsistema creció de 34 a 43 puntos. Más de dos tercios de los países mejoraron su rendimiento en la organización del trabajo (Chile, México, El Salvador, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana, Panamá, Perú, Ecuador y Paraguay) y un tercio aproximadamente se mantuvo en el mismo valor que en 2004 (Brasil, Uruguay, Bolivia, Guatemala y Honduras).

⁵ Al momento de la evaluación estaba mejorando sus sistemas República Dominicana (Sistema de Administración de Servidores Públicos) y El Salvador (Sistema Integrado de Recursos Humanos), y desarrollando nuevos, Costa Rica (Sistema Automatizado de Gestión de Empleo y del Talento Humano y el INTEGRA2), Guatemala (Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos), Honduras (Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos), Nicaragua (Sistema de Información del Servicio Civil), Panamá (Sistema Informático de Gestión de Recursos Humanos), Ecuador (Sistema Informático Integrado del Talento Humano), Perú (Registro Nacional de Personas del Servicio Civil), Colombia (Sistema de Información y Gestión del Empleo Público), México (RH Net), Bolivia (Registro Único Estatal de Servidores Públicos) y Uruguay (Sistema de Gestión Humana y el Registro de Vínculos con el Estado).

⁶ Por ejemplo, si bien Paraguay elaboró instrumentos, todavía no son utilizados por las entidades. En la práctica, la planificación de las dotaciones es inercial, presupuestaria y con una fuerte incidencia política. Como resultado, se estructuran plantas desequilibradas y poco funcionales al logro de resultados de gestión.

GRÁFICO 2.6: ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO, 2004–11/13



Fuente: Elaboración propia.

La distribución muestra que este subsistema es uno de los que mayor desarrollo tiene, ya que cuatro casos presentan nivel alto y siete nivel medio mientras que los restantes cinco presentan nivel bajo.

Los servicios civiles que tienen alto desarrollo de este subsistema se caracterizan por la presencia, con matices, de tres elementos:

1. **Instrumentos de clasificación de puestos y perfiles.** Se dispone de manuales que aglutinan descripciones de todos los puestos transversales de la administración pública y de manuales institucionales que contienen las descripciones de los puestos específicos.⁷
2. **Inclusión progresiva de las competencias en los manuales.** Tiene como objetivo que los puestos y los perfiles no se agoten en los clásicos parámetros de titulación y experiencia. Sin embargo, a pesar de los avances, todavía este aspecto de la organización del trabajo es débil.
3. **Uso de la herramienta en los procesos de selección.** El objetivo es obtener la máxima congruencia posible entre el puesto y la persona que lo ocupa. Sin embargo, en la práctica, la implementación está sujeta tanto al grado de actualización de los catálogos⁸ como, en especial, a la ejecución real de los procesos de selección de candidatos.

⁷ Brasil es un ejemplo de modelo centralizado que con el tiempo fue mutando en un mosaico de modelos de organización y descripción de cargos. En México y El Salvador, en cambio, cada institución elabora su propio catálogo.

⁸ En Chile, existió en los últimos años una política deliberada de no obligar a los servicios a cubrir vacantes en base a las definiciones de cargos que estaban vigentes (véase Llano, 2014b).

En los servicios civiles de nivel medio prevalecen ciertos elementos por encima de otros. Lo frecuente es que se disponga de manuales, aunque no siempre estén actualizados e incluyan competencias.⁹ En esos casos, los catálogos tienen cierta utilidad para estructurar las dotaciones pero no tanto valor como apoyo en la selección de candidatos.

Por último, en los sistemas de bajo desarrollo es todavía más difusa la presencia de los tres elementos. Lo habitual es que la clasificación de puestos tenga severas distorsiones, como es el caso de Paraguay¹⁰, que los manuales tengan una larga desactualización, como sucede en Honduras¹¹ y que no incluyan competencias o lo hagan de un modo muy precario. Como resultado, los manuales no apoyan ni la estructuración de dotaciones ni la selección de personas.

Gestión del Empleo

El promedio regional de este subsistema creció de 33 a 40 puntos. Desde 2004 la Gestión del Empleo ha mejorado en la gran mayoría de los casos (Chile, Uruguay, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Perú, Ecuador, El Salvador, Paraguay, República Dominicana, Panamá y Honduras). En Brasil y Guatemala el valor se ha mantenido constante y solo en México y Bolivia se ha debilitado (gráfico 2.7).

La distribución muestra una polarización entre los sistemas de nivel alto y bajo desarrollo. En el primer grupo se ubican cinco casos y en el segundo, los restantes.

Los sistemas profesionales se caracterizan por la presencia de diferentes elementos, algunos de los cuales son fundamentales para la construcción de un sistema meritocrático:

1. **Concursos de mérito como mecanismo de ingreso.** Si bien la incorporación a la administración pública puede realizarse a través de vías alternativas, por ejemplo, la designación directa,¹² el concurso competitivo es una vía principal y de importancia insustituible. Según el caso, los concursos ya

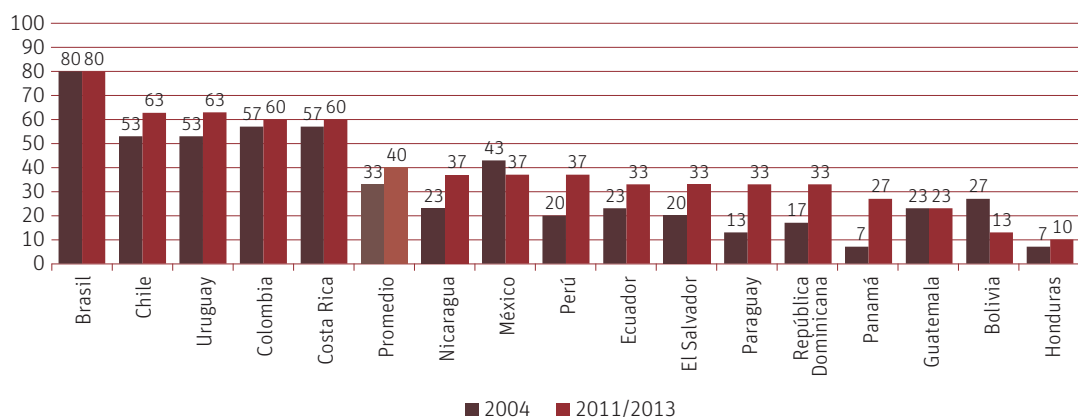
⁹ Todos los servicios civiles con un subsistema de Organización del Trabajo de desarrollo medio, con excepción de Bolivia, donde este aspecto es más débil, comenzaron desde 2004 un lento proceso de inclusión de competencias en los manuales que todavía muestra amplio margen de mejora.

¹⁰ Esta distorsión es principalmente resultado de la intervención del Congreso mediante la creación de subcategorías, es decir, de la injerencia de criterios sobre instrumentos técnicos esencialmente políticos (véase Iturburu, 2014a).

¹¹ El diseño de puestos vigente durante el último diagnóstico (2012) fue elaborado por una empresa consultora hace aproximadamente 15 años sobre la base de una muestra del 25% de los puestos y entrevistas a empleados del nivel directivo exclusivamente (véase AECID y SICA, 2012).

¹² Un caso paradigmático de este tipo de modalidad son los servicios "a contrata" en Chile, los cuales formalmente no están sujetos a concurso sino que su incorporación depende de la autoridad del servicio nominador. Sin embargo, dado que la modalidad tuvo un importante crecimiento en la última década, la Dirección Nacional del Servicio Civil está buscando aplicar criterios abiertos, transparentes y meritocráticos en esta selección (Llano, 2014b).

GRÁFICO 2.7: GESTIÓN DEL EMPLEO, 2004–11/13



Fuente: Elaboración propia.

tienen una sólida institucionalización (como sucede en Costa Rica y Brasil),¹³ o bien se fortalecieron mucho en la última década (por ejemplo, en Chile, Colombia y Uruguay).¹⁴

2. **Concursos abiertos y de amplia difusión.** En todos los sistemas avanzados los concursos son abiertos (aunque no exclusivamente) y son difundidos a través de variados medios (con creciente protagonismo de los electrónicos). Para potenciar los concursos, estos países invirtieron en sistemas informáticos que permitieran publicitar convocatorias, recibir postulaciones en línea y difundir bases y resultados.¹⁵

¹³ En Brasil el ingreso meritocrático se generalizó hacia fines de los años ochenta, mientras que en Costa Rica la práctica es todavía anterior (véase el diagnóstico sobre Brasil realizado en 2013; y AECID y SICA, 2012 para Costa Rica).

¹⁴ Tanto en Chile como en Colombia, los concursos fueron una de las principales prioridades fijadas tras la sanción de las respectivas leyes de empleo público (Ley de Nuevo Trato Laboral de 2003 y Ley 909 de 2004, respectivamente). En Colombia, se operativizó mediante una convocatoria general lanzada en 2005 para cubrir todas las vacantes de la carrera administrativa en los tres niveles de gobierno y diversos concursos particulares para las carreras específicas. En total, de 2004 a 2013 se habían llevado a cabo aproximadamente 250 convocatorias y reclutado vía concurso a 116.000 empleados, la cifra más alta lograda desde 1938, cuando se creó la carrera administrativa (Strazza, 2014b). Por su parte, en Chile se seleccionaron vía concurso 1.147 puestos de Alta Dirección Pública (ADP) del primer y segundo nivel jerárquico (incremento del 170% desde su inicio), al tiempo que se realizaron 2.778 concursos para el personal “a contrata”, también muy por encima del promedio inicial. Pese a la evolución, se considera que el ingreso a contrata por concurso es todavía bajo excepto en algunos servicios puntuales (Llano, 2014b).

¹⁵ En este punto vale la pena destacar Uruguay Concursa y los diferentes aplicativos informáticos desarrollados en Colombia, Costa Rica y Brasil.

- 3. Concursos basados en pruebas técnicas de selección (que incluyen competencias).** La selección para los puestos se realiza mediante pruebas técnicas de selección que tienen como finalidad elegir al postulante más acorde para el puesto. Por lo general, las pruebas ponen el acento en la titulación y la experiencia, pero gradualmente en los últimos años se advierten intentos de valorar las competencias.

En los sistemas de desarrollo bajo los concursos son mucho menos frecuentes en comparación con los mecanismos no competitivos y/o discrecionales. En algunos casos la causa central es el carácter reciente de la reforma meritocrática:¹⁶ Nicaragua en 2007, Paraguay en 2008, Perú en 2008 y Ecuador en 2010. En otros, la explicación reside en que, pese a que la reforma se inició hace una década, sufrió marchas y contramarchas que impidieron su consolidación, como en los casos de México¹⁷ y Panamá.¹⁸ Una tercera causa se vincula con los casos que partieron de una débil línea de base, como Paraguay y Panamá.¹⁹ Cualquiera sea la explicación, el efecto fue el mismo: el mérito no alcanzó todavía la fortaleza ni la cobertura suficiente para neutralizar, o al menos reducir en forma sustancial, las incorporaciones no competitivas y/o discrecionales.

Este escenario es aún más crítico en Bolivia y Honduras, donde prácticamente no se desarrollan concursos o bien son muy excepcionales. En ambos casos, se advierte una gran debilidad institucional, que opera como causa y genera un mérito débil y poco presente. El corolario es una administración pública sin las capacidades para enfrentar los múltiples retos de la gestión.

Gestión del Rendimiento

Si bien el promedio de este subsistema creció de 25 a 30 puntos, es uno de los menos desarrollados. Desde 2004 se ha registrado una mejora de la puntuación en Costa Rica, República Dominicana, Nicaragua, Perú, Guatemala, Honduras y Panamá, todos procedentes de una línea de base relativamente baja. Se mantuvo constante en Chile, Brasil, México, Colombia, Ecuador, Bolivia y Paraguay. Solo se registró un menor puntaje en este subsistema en Uruguay y El Salvador (gráfico 2.8).

La distribución es representativa del bajo nivel general del subsistema. Solo Chile (73) alcanzó el nivel alto y otros cinco casos, el nivel medio. La gran mayoría (10 casos) presenta nivel bajo.

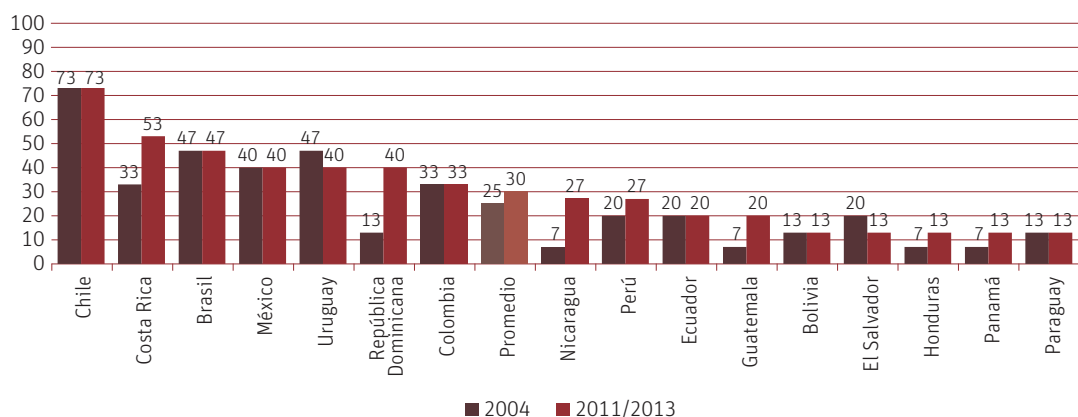
¹⁶ Uruguay representa una excepción debido a que si bien la reforma también es nueva partió de una base alta.

¹⁷ Luego de tres años de un fuerte impulso dado a los concursos en el SPC, en 2007 la implementación de la LSPC y particularmente de los concursos perdió prioridad política para el nuevo gobierno (Strazza, 2014c).

¹⁸ Tras la puesta en marcha de los primeros concursos, el mecanismo fue suspendido por ley en 2009 y se habilitó la contratación directa (AECID y SICA, 2012).

¹⁹ En ambos países, el clientelismo, la politización y el nepotismo son problemas endémicos de la administración pública que obstaculizaron su desempeño eficaz (AECID y SICA, 2012; Iturburu, 2014a; Lafuente y Schuster, 2014; Strazza, 2013).

GRÁFICO 2.8: GESTIÓN DEL RENDIMIENTO, 2004–11/13



Fuente: Elaboración propia.

Chile, el país con la función pública más desarrollada, se caracteriza por la aplicación de instrumentos complementarios que potencian la utilidad de la evaluación y reduce sus habituales costos. Estos instrumentos, relevantes para futuras reformas en la región, son los siguientes:

1. **Evaluación institucional como complemento de las evaluaciones individuales.** Los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y los Convenios de Desempeño Colectivo complementan las tradicionales evaluaciones individuales. En comparación con estas, resultan menos permeables a prácticas distorsivas (sesgos benevolentes, capturas, etc.).²⁰
2. **Evaluación para altos funcionarios públicos.** Aplicada a un pequeño pero estratégico segmento y basada en convenios de desempeño. Si bien inicialmente fueron cuestionados debido a su sesgo formalista y su apego a procesos, en los últimos años se orientó más a resultados, para lo cual se incluyó en el perfil de selección los lineamientos generales del convenio.²¹

²⁰ Sin embargo, la evaluación institucional en Chile también enfrentó dificultades tales como la desconexión estratégica, las metas de fácil obtención y el creciente malestar por el comportamiento polizón (*free rider*) u oportunista. Por su parte, la evaluación individual tiene como principal problema el sesgo benevolente, ya que el 98% de los empleados entre 2004 y 2010 recibieron la máxima calificación (Llano, 2014b).

²¹ Estos instrumentos fueron desarrollados con apoyo del BID y del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

3. **Evaluación individual.** Si bien el sesgo benevolente ha sido desde entonces su principal limitación (Banco Mundial, 2014), tiene una amplia cobertura ya que se aplica en planta y “a contrata”, y con algunas modificaciones puede ayudar a fortalecer la cultura de la evaluación.
4. **Modelo de gestión estratégica de evaluación de desempeño.** El Reglamento General de Calificaciones, la Política de Gestión del Desempeño y el Reglamento Especial Tipo dieron mayor coherencia sistémica a las evaluaciones y ayudaron a consolidar el pasaje desde un sistema concentrado, burocrático y de escaso valor estratégico a uno más integral y ágil.

En el resto de los países, la gestión del rendimiento presenta dos grandes debilidades con grados variables. La primera es el carácter formal o ritualista de la evaluación ya que se aplica anualmente de acuerdo a la norma pero, por diferentes razones, no aporta valor. Como consecuencia, emerge la segunda debilidad: la evaluación se vuelve un instrumento ineficaz para la toma de decisiones.

Hay tres factores que afectan la eficacia de las evaluaciones. Primero, la desvinculación automática por mal desempeño y la pérdida de un premio monetario por calificación inferior al mínimo requerido incentivan sesgos benevolentes de parte de los evaluadores, quienes priorizan un buen clima laboral por sobre la generación de insumos.²² Segundo, es usual que existan inconsistencias, deliberadas o no, en la formulación de objetivos, metas e indicadores.²³ Tercero, debido a los altos costos que acarrea y al énfasis en otras políticas de RR.HH. (por ejemplo, los concursos), no siempre la evaluación es prioritaria para las autoridades.²⁴ Sin embargo, a pesar de todo, la mayoría de los países han comenzado a poner en agenda la necesidad de fortalecer la evaluación mediante la revisión de los instrumentos técnicos y/o experiencias piloto.

Gestión de la Compensación

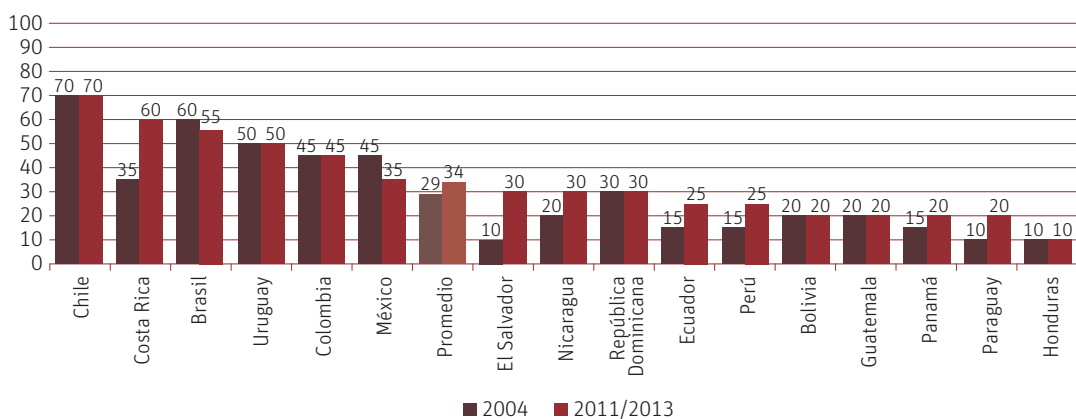
El promedio regional de este subíndice creció de 29 a 34 puntos, la suba más acotada de todas. Desde 2004 este subsistema progresó en Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Ecuador, Perú, Panamá y Paraguay; mantuvo el mismo valor en Chile, Uruguay, Colombia, República Dominicana, Bolivia, Guatemala y Honduras, mientras que en Brasil y México registró una menor puntuación que en 2004 (gráfico 2.9).

²² Este es el caso de Colombia y México (Strazza, 2014b y 2014c).

²³ Por ejemplo, en Bolivia (Strazza, 2014a), Ecuador (Iacovello, 2014), El Salvador (AECID y SICA, 2012), México (Strazza, 2014c) y Panamá (AECID y SICA, 2012).

²⁴ Este es el caso de Colombia, que a partir de 2004 priorizó la conformación de la CNSC y la apertura de concursos por sobre la evaluación (Strazza, 2014b). También el de Paraguay, donde las autoridades tradicionalmente se han mostrado poco dispuestas a evaluar debido a las “restricciones culturales” generadas por la oposición de los evaluados (Iturburu, 2014a). En Panamá, los problemas de evaluación se deben a que la Junta Técnica no ha aprobado los instrumentos diseñados por la DIGECA (AECID y SICA, 2012).

GRÁFICO 2.9: GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN, 2004–11/13



Fuente: Elaboración propia.

La distribución por niveles refleja la delicada situación actual del subsistema, ya que 11 países presentan un bajo desarrollo, tres, un desarrollo medio y solo dos tienen sistemas de alto desarrollo.

Aquellos sistemas con puntuación más alta son los que, en términos relativos, exhiben mayor solidez en estos tres factores:

1. **Inequidad interna horizontal y vertical.** Es uno de los problemas más generalizados en la región y se advierte en todos los casos aunque con matices. En algunos países su gravedad es manifiesta (Honduras, Paraguay, Panamá, Guatemala y Bolivia) y cobra la forma de asimetrías salariales muy marcadas que incentivan el desplazamiento de empleados hacia las entidades que más remuneran. En ocasiones, la inequidad se da en el seno de una misma entidad por la distinción entre funciones críticas y no críticas.²⁵ También la inequidad vertical presenta distorsiones en países, como México y Panamá, donde algunos empleados están mejor remunerados que sus superiores jerárquicos.²⁶

²⁵ Dos ejemplos de inequidad debido a la distinción entre funciones críticas y no críticas se presentan en Chile y Paraguay. En el primer caso, las inequidades por esta causa pueden representar hasta el 100% de la remuneración (Llano, 2014b). En el segundo, las “Bonificaciones por responsabilidad” pueden representar hasta un 80% del sueldo básico (Strazza, 2013).

²⁶ En Panamá la distorsión es fruto de la influencia política que algunos empleados pueden ejercer al negociar su salario, en forma similar a lo que ocurre en Paraguay (AECID y SICA, 2012; Iturburu, 2014a, respectivamente). Por su parte, en México el origen de la inequidad vertical (que se da especialmente entre los puestos operativos de base de nivel más alto y su inmediato superior, el nivel de enlace del SPC) es resultado del congelamiento salarial que desde 2003 se aplica al SPC y de los incrementos anuales recibidos por los puestos operativos de base (Strazza, 2014c).

Un problema similar se observa en los servicios civiles mejor posicionados,²⁷ aunque la brecha es menor gracias a estrategias de mitigación.²⁸

2. **Competitividad salarial externa.** Sobresalen dos tendencias: la primera es la mejora de la competitividad salarial de los estratos más bajos gracias a políticas de actualización salarial impulsadas por los gobiernos. En algunos casos esto sirvió para reparar la grave anomalía de remuneraciones inferiores al mínimo legal, como sucedió en Paraguay (Iturburu, 2014a). Gracias al sostenimiento de las mejoras salariales, en muchos casos los trabajadores de nivel medio y bajo pasaron a ser más competitivos que sus pares del sector privado. La segunda tendencia, común a gran parte de los sistemas, es la baja competitividad salarial de los altos directivos respecto al nivel gerencial del sector privado. Por eso, a diferencia del nivel medio y bajo, existe una escasa capacidad de atracción y retención de profesionales de alta calificación. Por el carácter estratégico de este segmento, algunos países definieron prácticas salariales específicas.²⁹
3. **Coherencia estratégica.** Este factor contiene a todos los anteriores y es el gran punto diferencial entre los servicios civiles. Si bien tampoco los sistemas más sólidos escapan a debilidades tales como la inequidad, la baja competitividad y la ineficiencia, se apoyan en cuatro pilares: i) la *voluntad política* por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo de poner el tema en agenda y abordarlo; ii) la existencia de una *visión estratégica del sistema salarial* con metas y modos de obtenerlas; iii) la disponibilidad de *herramientas técnicas* necesarias para gestionar los diferentes incentivos retributivos; y iv) la *coordinación* entre la autoridad presupuestaria y la entidad rectora de RR.HH. Los países que se apoyan en estos cuatro pilares tienen mayor coherencia estratégica remunerativa que el resto.³⁰

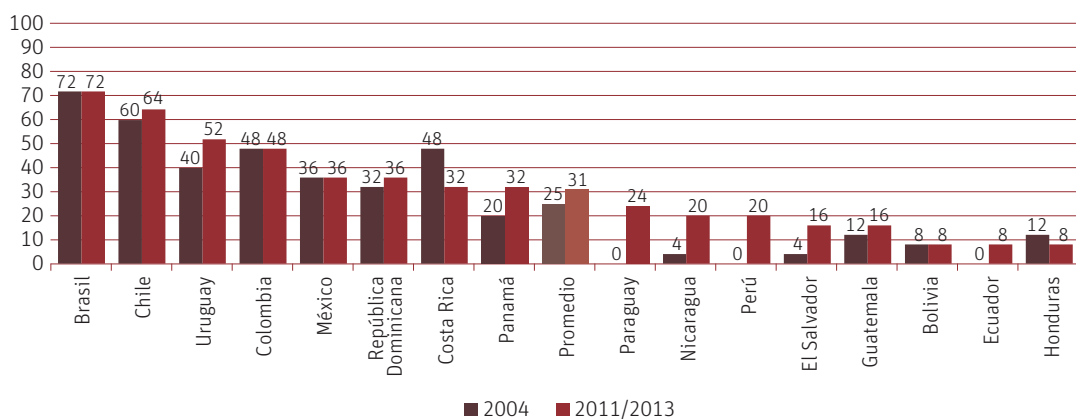
²⁷ Por ejemplo, en Chile el salario del personal “a contrata” es fijado con amplio margen de autonomía por los responsables de los servicios, siempre y cuando no supere el grado más alto del personal de planta definido por ley (Llano, 2014b; Banco Mundial, 2014). Sin embargo, nada impide que por debajo de ese tope se produzcan situaciones de inequidad vertical. Por su parte, en Costa Rica los adicionales por antigüedad hasta hace poco tiempo podían llevar a un empleado con mucha antigüedad a percibir una remuneración más elevada que su superior (AECID y SICA, 2012).

²⁸ Por ejemplo, por lo señalado anteriormente, en 2011 se inició en Costa Rica un proceso de revisión técnica de los adicionales salariales para ligarlos a la productividad y al valor agregado, y no únicamente a la antigüedad (AECID, FLACSO y SICA, 2009), aunque con no tan buenos resultados (Academia de Centroamérica, 2014).

²⁹ Básicamente esas estrategias se pueden resumir en dos. Una es la introducción de adicionales/primas por resultados de gestión (p. ej. en Chile para la Alta Dirección Pública y en Perú para el Cuerpo de Gerentes Públicos) o por posesión del cargo (p. ej. en Colombia para los directivos mediante la “Prima Automática” y en Costa Rica para los profesionales a través de la política de “Percentil 50”). La segunda es la autorización de un nivel salarial especial para estos cargos (p. ej. en Bolivia rige una norma, recientemente exceptuada para algunos cargos directivos, que prohíbe sueldos por encima del salario del Presidente de la República). (Véanse BID, 2011 y Strazza 2014a.)

³⁰ Si bien tanto Chile como Costa Rica tienen desafíos pendientes en este aspecto, ambos han dedicado esfuerzos concretos en los últimos años a mejorar la gestión de las remuneraciones. En ambos casos un papel clave lo desempeñó la coordinación entre la autoridad presupuestaria (DIPRES o Ministerio de Hacienda, respectivamente) y la entidad rectora (DNSC o DGSC,

GRÁFICO 2.10: GESTIÓN DEL DESARROLLO, 2004–11/13



Fuente: Elaboración propia.

Gestión del Desarrollo

El promedio regional de este subsistema, que creció de 25 a 31 puntos, lo ubica como el segundo menos desarrollado, detrás de la Gestión del Rendimiento. Desde 2004 la Gestión del Desarrollo mejoró en más de la mitad de los países: Chile, Uruguay, República Dominicana, Panamá, Paraguay, Nicaragua, Perú, El Salvador, Guatemala y Ecuador; mantuvo el mismo valor en Brasil, Colombia, México y Bolivia; y registró una menor puntuación en Costa Rica y Honduras (gráfico 2.10).

La distribución por niveles es muy similar a la de los subsistemas menos avanzados. La gran mayoría de los casos (12) presentan bajo desarrollo y solo Brasil y Chile son sistemas de nivel alto. Los restantes dos sistemas son casos intermedios.

La heterogeneidad en este subsistema reside en dos grandes puntos:

1. **Modelo de desarrollo laboral y gestión de las expectativas de desarrollo acorde con ese modelo.** Los sistemas mejor posicionados presentan dos características: i) definen con claridad cuál es el modelo de desarrollo laboral de los empleados (sistema de carrera o sistema de empleo) y ii) administran mejor las expectativas al cumplir en la práctica lo que establecen la norma y el

respectivamente). Por su parte, en el extremo opuesto están Honduras, Paraguay y Panamá, donde la falta de coherencia estratégica es de larga data debido a procesos no sostenidos en el tiempo, falta de visión estratégica, obsolescencia de los instrumentos, capacidad fiscal muy limitada y alta politización y discrecionalidad de las decisiones salariales (AECID y SICA, 2012). El capítulo 4 resume las experiencias de Costa Rica, Honduras y Paraguay en esta materia.

modelo, como sucede en Brasil y Chile.³¹ Sin embargo, en los últimos años la carrera administrativa fue perdiendo relevancia en comparación con los “a contrata”. La situación es la opuesta en los servicios civiles menos desarrollados. En esos casos, es frecuente: i) la falta de un modelo de carrera y la desestructuración de un sistema de empleo tradicional (Honduras, Guatemala y en menor medida Ecuador); ii) la amplia discrecionalidad en las decisiones sobre ascensos (Honduras, Bolivia, Guatemala); y iii) los escasos o nulos canales institucionales para administrar las expectativas de desarrollo laboral de los empleados. Por último, algunos servicios civiles de nivel medio presentan una combinación, como por ejemplo en México y Colombia, donde existen sistemas de carrera con reglas claras que encuentran dificultades para funcionar adecuadamente y cumplir con las expectativas que generan en los empleados, ya que en la práctica el número de ascensos y promociones es bajo.

2. **Actividades de capacitación basadas en diagnósticos, segmentadas, evaluadas y coordinadas por un organismo específico.** En primer lugar, los sistemas más sólidos tienden a estructurar esquemas de capacitación basados en diagnósticos que identifican brechas y ayudan a delinear planes de formación acordes.³² En segundo lugar, con la finalidad de adecuar la capacitación a los diferentes segmentos, se advierten intentos de segmentación de la oferta.³³ En tercer lugar, aunque en forma más incipiente, las actividades de formación son evaluadas para determinar su impacto,

³¹ Brasil dispone de un sistema de carrera que permite a los empleados ascender dentro de una clase y mediante promoción, o bien cambiar de clase a una inmediatamente superior. El ascenso responde a una combinación de criterios que incluyen el rendimiento, la capacitación y, especialmente, la antigüedad. Dado que el funcionamiento tuvo dificultades, en 2008 se aprobó por ley (Ley 11.890) el Sistema de Desarrollo de Carrera. Sin embargo, a la fecha el sistema no fue reglamentado por resistencia de los propios empleados públicos, quienes temen que les plantee dificultades para llegar a cargos superiores (Llano, 2014a). En Chile coexisten dos sistemas de empleo (directivos públicos y “a contrata”) y un sistema de carrera (Llano, 2014b; Cortázar Velarde, 2011). En todos los modelos las reglas de ingreso y desarrollo son claras y se cumplen. Así, para los directivos públicos se prevé el reclutamiento abierto para un puesto específico (y no para una categoría ocupacional) que permita rotación o carrera interna, con un plazo fijo de vinculación de tres años prorrogables por la autoridad hasta por dos veces. Para los “a contrata” se contempla la entrada lateral y el ascenso de grado a través de un nuevo contrato, por lo general no basados en procesos competitivos. En cuanto a la carrera, el proceso se inicia con el ingreso a un cargo de planta vacante y se extiende verticalmente, por concurso o promoción, hasta los puestos de jerarquía inmediatamente inferior a los cargos de confianza o ADP (Llano, 2014b y Lafuente, 2014).

³² Por ejemplo, en Brasil los planes anuales de capacitación son definidos en forma descentralizada por las entidades y monitoreados por el Comité Gestor de la Política Nacional de Desarrollo de Personal (Llano, 2014a). En Chile, por su parte, se promueve la planificación de la formación en tres niveles: i) a mediano plazo para definir las capacidades necesarias para el cumplimiento de la estrategia institucional a 4 años; ii) anual general; iii) un espacio de contingencia para enfrentar requerimientos emergentes (Llano, 2014b). En Uruguay, si bien varios organismos conservan sus propios centros de capacitación, en 2008 se definió un plan estratégico con la participación de distintos actores y la implementación 2012 se basó en dicho plan (Iturburu, 2014b).

³³ Se destaca la capacitación gerencial en Brasil (Llano, 2014a) y en Chile, donde se desarrollan actividades permanentes tales como jornadas de inducción para el primer y segundo nivel jerárquico, ciclos de seminarios regionales con enfoque territorial y talleres de formación en habilidades genéricas, entre otras acciones (Llano, 2014b).

calidad y la satisfacción del usuario.³⁴ En cuarto lugar, es habitual que la política sea coordinada y en ocasiones implementada en forma directa por un organismo especializado.³⁵ Todas estas características pierden volumen en los servicios civiles más débiles, en los que existen planes basados en alguna clase de detección y un organismo especializado que coordina o provee, pero donde la segmentación y la evaluación son muy infrecuentes. A esto debe añadirse una serie de obstáculos notorios en los sistemas menos desarrollados pero, en grado variable, también perceptibles en los otros:

- a. Cuando se opera bajo un modelo descentralizado, la cantidad y calidad de la oferta de capacitación está muy sujeta a la capacidad presupuestaria de las entidades.
- b. En contextos de restricción fiscal, la capacitación suele ser una de las primeras variables de ajuste.
- c. La planificación no anula la posibilidad de captura de las actividades más atractivas.
- d. Las competencias tienen todavía baja presencia en los programas, que están más orientados a temas sustantivos o misionales.
- e. El compromiso con la capacitación no es homogéneo y eso se refleja en el incumplimiento de las horas obligatorias y en la subejecución de las partidas.

Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

El promedio regional de este subsistema creció de 27 a 34 puntos. Desde 2004 mejoró en más de la mitad de los casos: Brasil, República Dominicana, Chile, Costa Rica, México, Colombia, El Salvador, Panamá, Paraguay, Perú y Honduras; mantuvo el mismo valor en Uruguay, Bolivia, Nicaragua y Ecuador, y solo en Guatemala registró una menor puntuación (gráfico 2.11).

Este es el único subsistema que no presenta casos de nivel alto. Ocho servicios civiles se agrupan en el nivel medio y los restantes ocho en el nivel de bajo desarrollo. Esto indica la reducida prioridad que el tema tiene en la agenda regional.

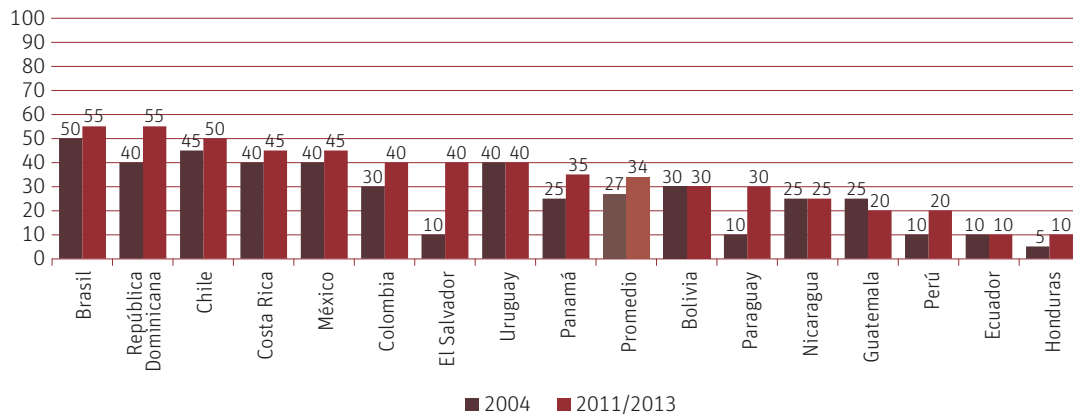
Los servicios civiles mejor posicionados tienen como denominador común la presencia y uso de tres tipos de instrumentos, en proporciones variables:

1. **De gestión del clima.** Los más frecuentes son las encuestas de clima laboral, encuestas motivacionales, buzón de sugerencias y talleres grupales. Su función es proporcionar insumos que ayudan a

³⁴ Por ejemplo, en Brasil la formación es objeto de evaluaciones de satisfacción aunque solo en casos puntuales de impacto (Llano, 2014a).

³⁵ Es el caso de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de Brasil, la ENAP de Uruguay y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de Colombia, entre otros.

GRÁFICO 2.11: GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES, 2004–11/13



Fuente: Elaboración propia.

planificar acciones de mejora, en ocasiones agrupadas en planes. Sin embargo, esto es todavía muy incipiente y en el grueso de los casos no va más allá del diagnóstico.³⁶

2. **De comunicación interna.** Los instrumentos habituales son encuentros institucionales, charlas, actividades lúdicas, boletines informativos y plataformas informáticas.³⁷
3. **De gestión de las relaciones laborales.** Los instrumentos más utilizados son las mesas de diálogo, las mesas de trabajo y los comités de conciliación. Su función es officiar de espacios de negociación, representación de los intereses de los trabajadores y gestión de conflictos. Suelen estar integrados por representantes de las entidades y de los empleados públicos. Los temas frecuentemente tratados en esos espacios son salarios y beneficios sociales; ingresos, promociones y ascensos; condiciones laborales; y sanciones disciplinarias. En algunos casos se crearon instituciones específicas que entienden en el tema.³⁸

³⁶ Chile y México son excepciones, donde hay iniciativas para formular planes de mejora (Llano, 2014b; Strazza, 2014c). En Costa Rica, la DGSC promovió la incorporación de psicólogos y trabajadores sociales para apoyar el mejoramiento del clima interno (AECID y SICA, 2012).

³⁷ Este es el caso de Colombia con la plataforma Sirvo a mi país, un instrumento destinado a fortalecer la comunicación hacia adentro y afuera de la administración pública. La plataforma contiene información sobre la vida familiar, consejos para el trabajo, la vida laboral, la cultura y la recreación y capacitación (Strazza, 2014b).

³⁸ En 2012, Brasil creó la Secretaría de Relaciones de Trabajo (Decreto 7675) para hacer de interlocutor entre el gobierno y los sindicatos (Llano 2014a). En Colombia, en 2011, se creó el Ministerio de Trabajo (Strazza, 2014b).

Una debilidad común a todos es la ausencia de lineamientos rectores generales sobre estos temas. Como consecuencia, la descentralización y heterogeneidad de las iniciativas es muy alta.³⁹

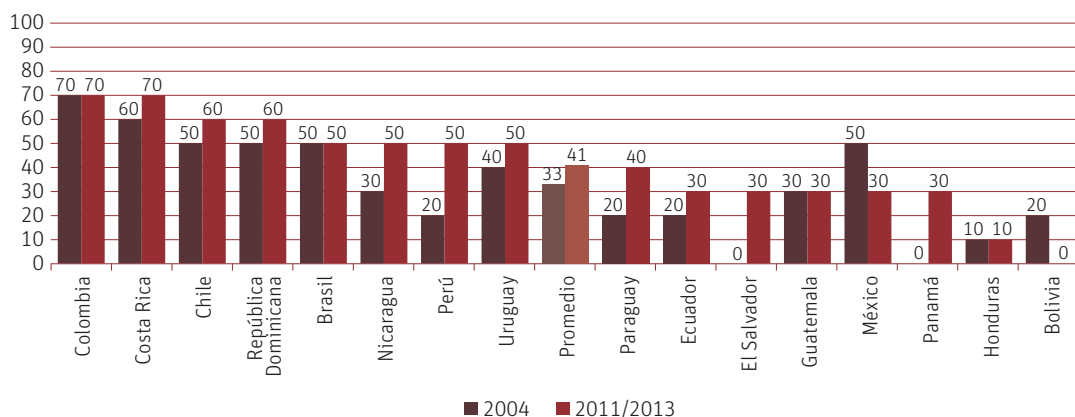
En los países con menor desarrollo del servicio civil estos instrumentos están ausentes, en particular los de gestión de clima y comunicación. A diferencia de las políticas de gestión del rendimiento y de la compensación, la debilidad no parece ser resultado de los altos costos de implementación sino de la baja prioridad asignada. Las causas principales son dos: i) la decisión de poner el foco en otras políticas; y/o ii) la subestimación del valor que estos instrumentos pueden aportar a las entidades.

Organización de la Función de Recursos Humanos (OFRH)

El promedio regional creció de 33 a 41 puntos. Por su alta prioridad, se ubica como uno de los aspectos más fuertes de la GRH. La dinámica producida desde 2004 ratifica este énfasis, ya que la mayor parte de los países mejoró en este aspecto: Costa Rica, Chile, República Dominicana, Nicaragua, Perú, Uruguay, Paraguay, Ecuador, El Salvador y Panamá. Se mantuvo constante en Colombia, Brasil, Guatemala y Honduras, y solo en México y Bolivia se registró un menor valor que en 2004 (gráfico 2.12).

La distribución muestra un interesante grado de desarrollo, con cuatro casos de nivel alto y cinco de nivel medio. Sin embargo, todavía siete casos presentan un nivel bajo.

GRÁFICO 2.12: ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS, 2004–11/13



Fuente: Elaboración propia.

³⁹ Las excepciones más claras son Brasil y Chile, donde la rectoría en estos temas es más sólida (Llano, 2014a y 2014b).

Los sistemas más avanzados o aquellos que más progresaron desde 2004 tienen como denominador común una mayor consistencia en los siguientes puntos:

1. **Entidad rectora.** La fortaleza de la entidad rectora es clave para el funcionamiento efectivo y eficiente del sistema, y depende del grado de desarrollo de cuatro capacidades complementarias:
 - a. **Política.** Refiere a la aptitud de la entidad para introducir la GRH en la agenda política del gobierno y/o incidir en sus contenidos. En este sentido, los servicios civiles más robustos en este campo (Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana y Brasil) disponen de esta capacidad. Por el contrario, a los sistemas más débiles (Bolivia, Honduras, Panamá, México y Guatemala) les resulta muy difícil ejercer alguna clase de influencia y su rol en el debate público es secundario.
 - b. **Técnica.** Refiere a la capacidad para definir un encuadre estratégico (es decir, hacia dónde va el servicio civil, cómo y con qué medios) y también para diseñar y, en algunos casos, implementar políticas.⁴⁰ Su contracara son las entidades rectoras que poseen el mandato legal para diseñar e implementar pero carecen de los recursos técnicos para concretarlo.⁴¹ En esos casos, las políticas de facto se descentralizan y crece su dispersión.
 - c. **De coordinación.** Los sistemas mejor posicionados exhiben una mejor coordinación entre el “centro” (entidad rectora) y la “periferia ejecutora” (entidades). Para esto desarrollan dispositivos de comunicación, recepción de consultas y supervisión. Aun así, esta es todavía la capacidad menos desarrollada de las cuatro y son usuales los problemas de coordinación y la existencia de canales informales de interacción.⁴²
 - d. **Presupuestaria.** Es la condición necesaria, pero no suficiente, de la capacidad técnica y la infraestructura. Si bien el presupuesto de la entidad rectora depende de muchos factores, los sistemas menos desarrollados se caracterizan por rectorías con presupuesto acotado.⁴³

Vistas en conjunto, estas cuatro capacidades son directamente proporcionales a la robustez, la legitimidad y el reconocimiento de la entidad rectora.⁴⁴

⁴⁰ Es el caso del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y la CNSC en Colombia, la DGSC en Costa Rica y la DNSC en Chile. Por su parte, el MAP en República Dominicana, SERVIR en Perú y la Secretaría de la Función Pública (SFP) en Paraguay son los casos que más evolucionaron desde 2004.

⁴¹ Los ejemplos más emblemáticos son la DIGECA en Panamá y la DGSC en Honduras y en Bolivia, que son muy débiles técnicamente para diseñar e implementar políticas.

⁴² Este es el caso de Colombia, donde uno de los puntos a fortalecer es la coordinación entre el DAFP y las Unidades de Desarrollo de Personal (UDP), actualmente más ligada a personas que a canales formales (Strazza, 2014b).

⁴³ En casos extremos como la DIGECA en Panamá y la DGSC en Bolivia, la debilidad presupuestaria condiciona toda la capacidad de operación de la entidad.

⁴⁴ Ejemplos de entidades rectoras fuertes son las DGSC en Costa Rica, la DNSC en Chile, el DAFP y la CNSC en Colombia, las cuales en 2004 ya mostraban mayor capacidad que el resto de los países para fijar agenda, diseñar, implementar políticas y, en

2. **Capacidad directiva.** Un segmento directivo capaz fortalece la gestión estratégica de las entidades, ayuda a acumular capacidades institucionales y aporta a la intertemporalidad de las políticas.⁴⁵ Si bien el fortalecimiento de la entidad rectora fue una prioridad en la región durante la última década, el desarrollo de la capacidad directiva resultó dispar. Solo un puñado de países ejecutó políticas de fortalecimiento directivo, aunque con diverso alcance y énfasis.⁴⁶ En cambio, la mayoría de los sistemas todavía carece de este tipo de iniciativas.

Índices de calidad del servicio civil⁴⁷

A nivel regional, los cinco índices de calidad muestran un crecimiento respecto de 2004. El mayor avance se produjo en el índice de Mérito y en el de Consistencia Estructural, ambos con nueve puntos de diferencia entre la primera y segunda medición. Le siguen la Eficiencia y la Capacidad Integradora, con siete. Por su parte, el índice de Capacidad Funcional es el que menor avance registra (cinco puntos). De este modo, en la actualidad el índice de Mérito es el más sólido (42 puntos) y la Capacidad Funcional y la Capacidad Integradora, los más débiles (34 puntos) (gráfico 2.13).

Índice de Eficiencia

Mide el sistema de servicio civil considerando el grado de optimización de la inversión en capital humano, así como la relación de esta inversión con la política fiscal y sus mercados de referencia. Vincula los resultados obtenidos por el sistema de servicio civil con los recursos invertidos en su funcionamiento, así como la presencia de las consideraciones de eficiencia del gasto en los procesos de toma de decisiones.

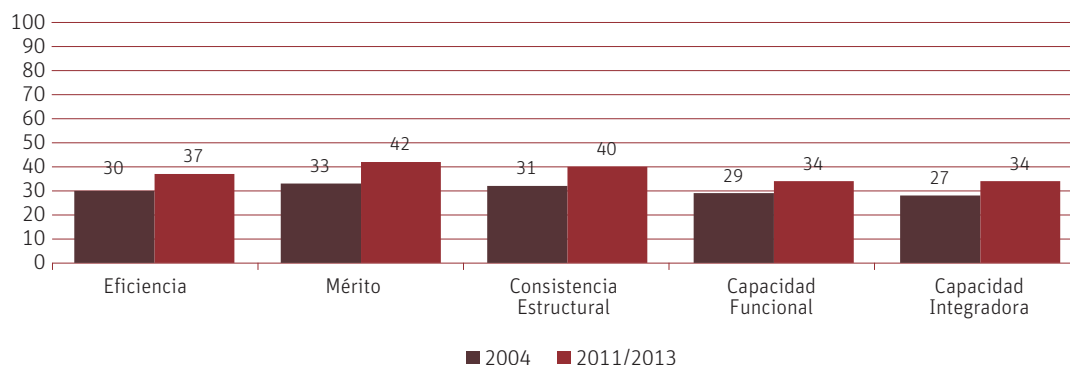
menor medida, coordinar a las oficinas de RR.HH. Como se dijo, en el MAP de República Dominicana, SERVIR de Perú y la SFP de Paraguay se produjo el fortalecimiento en la última década. Por el contrario, México y Bolivia evidencian un deterioro de las capacidades rectoras debido a la pérdida de prioridad. Por último, Honduras es un caso de histórica debilidad que se agravó en la última década y solo tuvo señales muy leves de recuperación en 2012 (BID, 2006; AECID, SICA y FLACSO, 2009).

⁴⁵ Para un análisis más detallado de la función directiva, véase Iacoviello, Llano y Strazza (2012).

⁴⁶ En Chile, el SADP fue creado por la Ley de Nuevo Trato Laboral (2003) y alcanza a una selección de cargos del primer y segundo nivel jerárquico, que se incorporan mediante procesos competitivos pese a ser “cargos de exclusiva confianza” (Iacoviello, Llano y Strazza, 2012). En Perú, el Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP) surgió con el objetivo de atraer recursos humanos de alta calificación en condiciones de ocupar los puestos directivos de las entidades de los tres niveles de gobierno. Si bien es una experiencia más acotada y reciente que la chilena, fue útil para promover la profesionalización del nivel directivo en este país (BID, 2011; Iacoviello, Llano y Strazza, 2012). Un caso de desarrollo más incipiente es Colombia, donde la Ley 909 contempla una evaluación de desempeño particular para la gerencia pública y la posibilidad de incentivos por cumplimiento de objetivos, aunque todavía está pendiente su plena implementación (Strazza, 2014b). Por último, Costa Rica es otro de los países donde la franja directiva es fuerte debido al ingreso por mérito y la estabilidad (AECID, FLACSO y SICA, 2009).

⁴⁷ El anexo 3 contiene las valoraciones de los 33 puntos críticos para todos los países de la región. Como se explica en el apartado sobre metodología al comienzo de este capítulo, de ellos se derivan las puntuaciones finales de los índices presentados en esta sección.

GRÁFICO 2.13: COMPARACIÓN REGIONAL ENTRE LOS ÍNDICES DE CALIDAD DEL SERVICIO CIVIL, 2004–11/13



Fuente: Elaboración propia.

El promedio creció de 30 a 37 puntos, uno de los más acotados (junto con la Capacidad Funcional). Desde 2004 hubo avances en Chile, Colombia, Costa Rica, México, Bolivia, Nicaragua, Panamá, El Salvador, Perú y Ecuador; se mantuvo igual en Uruguay, República Dominicana, Guatemala y Paraguay; y se retrajo en Brasil y Honduras (gráfico 2.14).

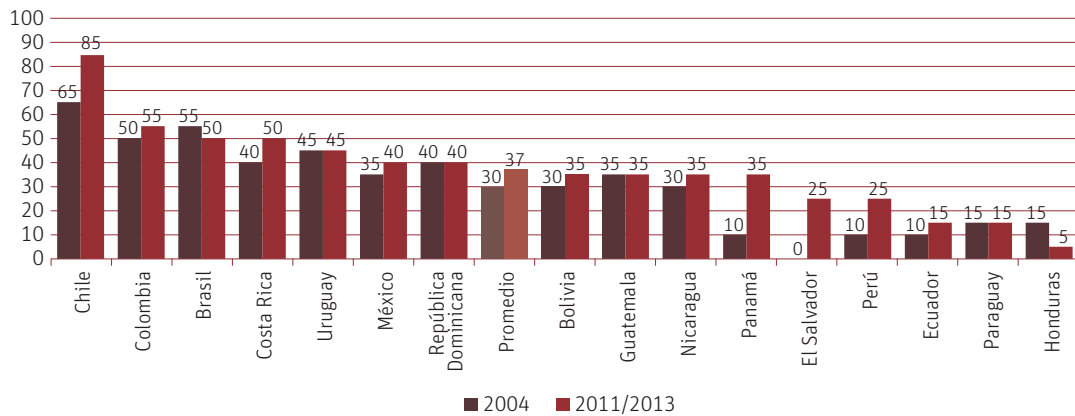
La distribución por niveles muestra que solo Chile ocupa el nivel alto (de 60 a 100 puntos), que hay seis casos en el nivel medio (de 40 a 59 puntos) y nueve, en el nivel bajo (de 0 a 39 puntos).

La evolución del índice reconoce dos causas principales. La primera es la mejora en la relación “gasto en personal/producto interno bruto (PIB)” o bien “gasto en personal/gasto público total”, lo que lo ubica más cerca, o incluso por debajo, de los estándares recomendados para no afectar la sostenibilidad del gasto.⁴⁸ La segunda, muy clara en Chile, Brasil, Colombia y Costa Rica, es la alta tecnificación de las dotaciones.

En este contexto, los retos centrales son tres: lograr un mejor equilibrio de las dotaciones (Bolivia, México y en menor grado Uruguay), evaluar la formación (Bolivia, México y en menor medida Uruguay) y reducir el peso fiscal de las dotaciones (Costa Rica, Honduras y Paraguay, entre otros).

⁴⁸ Para la relación “gasto en personal/gasto público total” el umbral sugerido para evitar un desplazamiento del gasto de inversión u otro gasto corriente es el 25% (Banco Mundial, 2001) y para la relación “gasto en personal/PIB” el promedio regional se ubica cercano al 6%. Para información detallada por país, véase el capítulo 1.

GRÁFICO 2.14: PUNTAJE DEL ÍNDICE DE EFICIENCIA, 2004–11/13



Fuente: Elaboración propia.

Índice de Mérito

Mide las garantías de profesionalismo en el funcionamiento del sistema de servicio civil y valora, en este sentido, el grado de imparcialidad de las decisiones dentro de cada subsistema de gestión. Más específicamente, el Índice de Mérito mide el grado de protección efectiva que el sistema ofrece frente a la arbitrariedad, la captura política o clientelista y las diferentes modalidades de búsqueda de rentas por parte de grupos o sectores interesados.

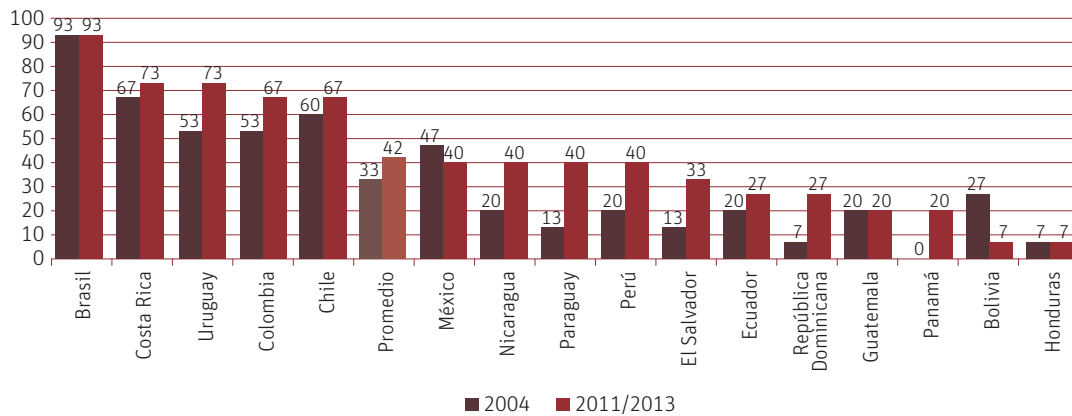
El promedio regional de este índice creció de 33 a 42 puntos. Consiste no solo en el avance más significativo sino que además ese puntaje lo ubica como el índice más alto. Su crecimiento refleja la alta prioridad que el tema logró en la última década. El índice evolucionó en 11 casos: Costa Rica, Chile, Uruguay, Colombia, Nicaragua, Paraguay, Perú, El Salvador, Ecuador, República Dominicana y Panamá; se mantuvo constante en Brasil (aunque en un puntaje muy cercano al máximo posible), Guatemala y Honduras, y se deterioró en México y Bolivia (gráfico 2.15).

La distribución muestra un interesante desempeño en la cúspide, con cinco sistemas en el nivel alto y otros cuatro en el nivel medio. Los siete restantes exhiben un bajo nivel de desarrollo.

La evolución general del índice y las subas y bajas particulares en cada caso se explican por el gradual fortalecimiento de los pilares del sistema meritocrático: i) los concursos competitivos, ii) abiertos y de amplia difusión y iii) basados en pruebas de selección. (Véase el apartado de Gestión del Empleo para un análisis más detallado de estos temas.)

Sin embargo, en este contexto emergen desafíos generales. El primero es expandir los concursos como sistema de selección y darle creciente cobertura, en particular en los países con bajas puntuaciones.

GRÁFICO 2.15: PUNTAJE DEL ÍNDICE DE MÉRITO, 2004–11/13



Fuente: Elaboración propia.

El segundo consiste en aplicar mecanismos competitivos a la planta de contratados (en permanente expansión), usualmente regida por lógicas alternativas. El tercero es seguir introduciendo competencias en los procesos de selección.

Índice de Consistencia Estructural

Mide la solidez e integración sistémica del servicio civil, atendiendo a los elementos estructurales básicos que deben formar parte del mismo. Comprende el desarrollo de los procesos fundamentales de gestión, su coherencia con otros sistemas de gestión y el desarrollo de la función directiva.

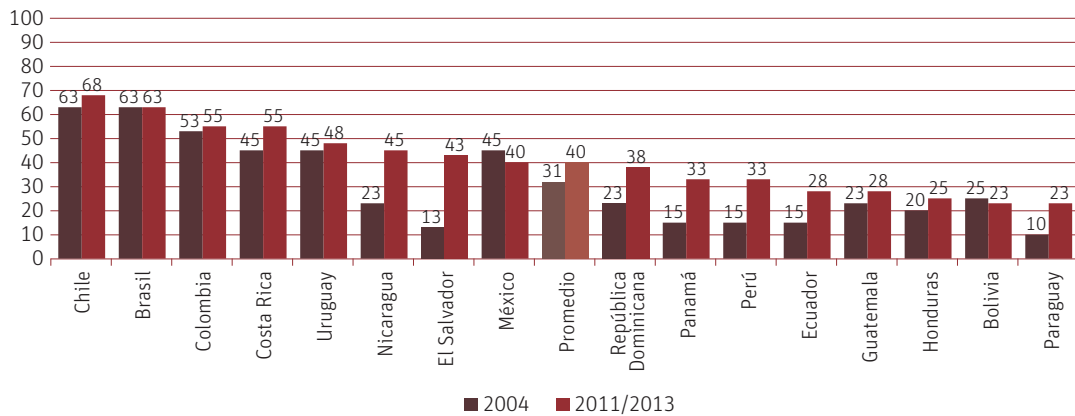
El promedio del índice, que subió de 31 a 40 puntos, es el más alto junto con el de Mérito. Desde 2004 la gran mayoría de los servicios civiles avanzó: Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay, Nicaragua, El Salvador, República Dominicana, Panamá, Perú, Ecuador, Guatemala, Honduras y Paraguay. Se mantuvo constante Brasil y sólo en México y Bolivia el índice se debilitó (gráfico 2.16).

Según muestra la distribución, solo dos casos presentan alto desarrollo, seis un nivel medio y todavía ocho tienen un bajo nivel de consistencia estructural.

Si se toman como referencia los puntos críticos asociados al índice, los avances más frecuentes son:

1. **Mejora de los sistemas de información (en 12 casos de los 16 países analizados):** Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana.

GRÁFICO 2.16: PUNTAJE DEL ÍNDICE DE CONSISTENCIA ESTRUCTURAL, 2004–11/13



Fuente: Elaboración propia.

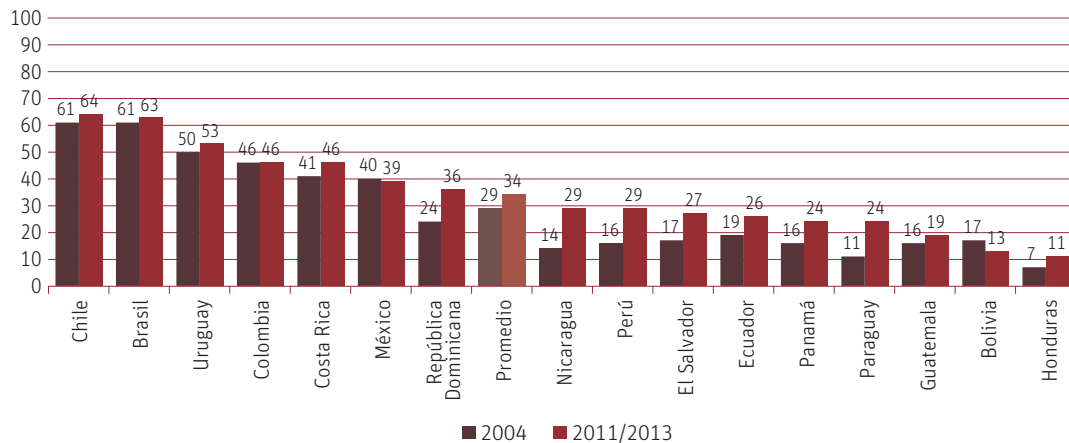
2. **Fortalecimiento de la entidad rectora y/o de la función directiva (nueve casos):** Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
3. **Elaboración de planes de capacitación de acuerdo con los diagnósticos de necesidades (nueve casos):** Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
4. **Desarrollo o revisión del sistema de clasificación de puestos (siete casos):** Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Panamá, Perú y República Dominicana.
5. **Fortalecimiento de la coherencia estratégica de las remuneraciones (siete casos):** Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y Perú.
6. **Incorporación de nuevos instrumentos para la planificación (seis casos):** El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana.

Sin embargo, en algunos países estos mismos puntos críticos se debilitaron. Es el caso de la clasificación de puestos en Paraguay y Uruguay, y la capacidad rectora en Bolivia y México.

Índice de Capacidad Funcional

Mide la capacidad del sistema para influir positivamente en el comportamiento de los empleados públicos. Comprende los elementos de cualificación profesional, calidad de los incentivos al buen desempeño y flexibilidad del sistema.

GRÁFICO 2.17: PUNTAJE DEL ÍNDICE DE CAPACIDAD FUNCIONAL, 2004–11/13



Fuente: Elaboración propia.

El promedio subió de 29 a 34 puntos, pero es junto con el Índice de Eficiencia uno de los más débiles y de avance más modesto. Desde 2004 creció en Brasil, Chile, Uruguay, Costa Rica, República Dominicana, Nicaragua, Perú, El Salvador, Ecuador, Panamá, Paraguay, Guatemala y Honduras, pero en general la suba fue leve. En Colombia se mantuvo constante. El indicador empeoró en México (solo 1 punto) y Bolivia (gráfico 2.17).

La distribución muestra el escaso desarrollo del índice en la región, ya que solo Chile y Brasil presentan un alto desempeño y hay tres casos de desarrollo medio. En cambio, 11 de los sistemas de servicio civil analizados tienen una capacidad funcional débil.

Las mejoras más frecuentes en los casos analizados son las siguientes:

1. **Inclusión de las competencias en los perfiles de puestos (nueve casos de los 16 países analizados):** Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
2. **Uso de perfiles en los procesos de selección (siete casos):** Chile, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
3. **Diseño de puestos acorde con las necesidades organizativas (siete casos):** El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

4. **Procesos de seguimiento y evaluación del rendimiento (siete casos):** Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana.
5. **Promoción ligada al rendimiento y al desarrollo de competencias (seis casos):** Ecuador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.
6. **Mecanismos de movilidad funcional y geográfica (seis casos):** Chile, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Perú.

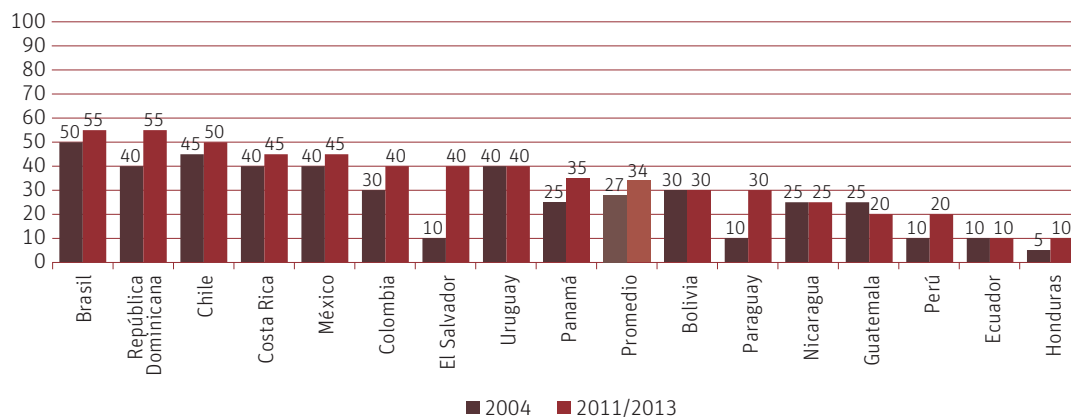
Por el contrario, los aspectos que se debilitaron fueron la flexibilidad de las dotaciones en Colombia y Uruguay, y la eficacia de la estructura de retribuciones para atraer y retener personal en Bolivia y México.

Índice de Capacidad Integradora

Este índice mide la eficacia con que el sistema de servicio civil resulta capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores en presencia, incrementando el sentimiento de pertenencia a la organización y reduciendo la conflictividad.

El promedio subió de 28 a 34 puntos, en una dinámica muy similar a la del Índice de Capacidad Funcional. Desde 2004, Brasil, República Dominicana, Chile, Costa Rica, México, Colombia, El Salvador, Panamá, Paraguay, Perú y Honduras mejoraron su desempeño. Por su parte, el índice se mantuvo constante

GRÁFICO 2.18: PUNTAJE DEL ÍNDICE DE CAPACIDAD INTEGRADORA, 2004–11/13



Fuente: Elaboración propia.

en Uruguay, Bolivia, Nicaragua y Ecuador, y solo en Guatemala se registró una baja en la puntuación (gráfico 2.18).

También en este índice la distribución muestra un bajo desarrollo general, ya que no hay países con alto desarrollo. La totalidad de los países se divide por mitades entre el nivel medio y bajo.

Las mejoras más frecuentes son las siguientes:

1. **Iniciativas para introducir o mejorar herramientas de gestión del clima laboral (siete casos de los 16 países analizados):** Colombia, Costa Rica, Chile, México, Paraguay, Perú y República Dominicana.
2. **Gestión de la conflictividad laboral y de las relaciones laborales (seis casos):** Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Paraguay.
3. **Gestión de la comunicación interna (seis casos):** El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Por su parte, la gestión de las relaciones laborales es el aspecto que empeoró en la mayor cantidad de casos, como Chile, Panamá y Uruguay.

TENDENCIAS REGIONALES DE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL

Si bien hay matices bien diferenciados en los distintos países de la región, pueden identificarse algunas tendencias regionales en relación con la GRH a partir del análisis presentado previamente.

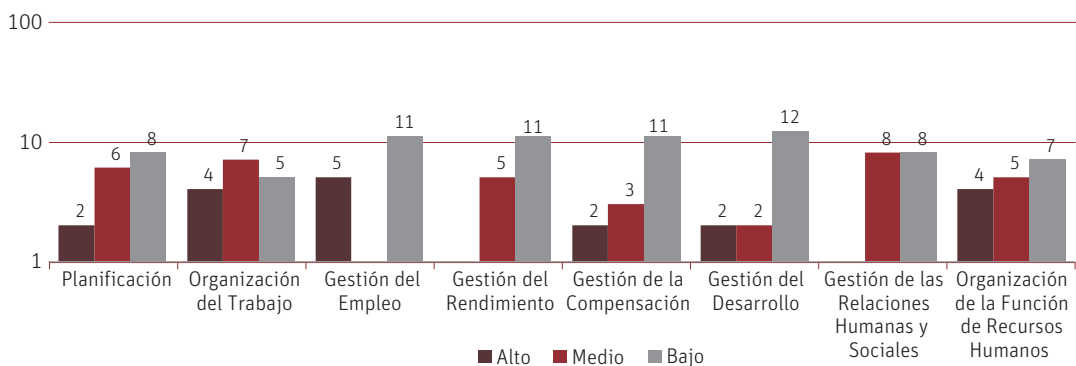
1. **Progreso alentador en términos agregados.** El promedio del Índice de Desarrollo del Servicio Civil para los 16 países incluidos en el estudio sube ocho puntos, pasando de 30 a 38 en una escala de 0 a 100. En otras palabras, se lograron mejoras incrementales en los servicios civiles de nivel nacional, aunque a partir de una base débil. Como tales, la modernización y profesionalización del servicio civil siguen siendo un desafío para la región: el grado de desarrollo promedio no llega al 40% de la escala prevista. Pero el progreso incremental de la última década subraya la factibilidad de lograr avances graduales para la región. De los 16 países, 11 presentan en las evaluaciones recientes (2011/2013) una valoración mayor que en 2004, de los cuales siete tuvieron un crecimiento de más de ocho puntos (Chile, República Dominicana, Nicaragua, Paraguay, Perú, Panamá y El Salvador) y cuatro tuvieron una mejora más modesta (Uruguay, Ecuador, Colombia y Costa Rica). Cuatro países se mantuvieron prácticamente en el mismo puntaje (Brasil, México, Guatemala y Honduras) y solamente uno se retrajo (Bolivia).

2. **Desarrollo desigual de los subsistemas de GRH.** El progreso en términos globales se refleja de manera desigual en los subsistemas de GRH. Esto se puede ver a través de la frecuencia de casos que quedan ubicados en la franja de desarrollo alto (más de 60 puntos), medio-alto (entre 40 y 60), medio-bajo (entre 20 y 40) y bajo (menos de 20 puntos) (gráfico 2.19).

Los subsistemas que tienen un desarrollo relativo mayor son los de **Organización del Trabajo, Organización de la Función de Recursos Humanos, Planificación y Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales**, ya que presentan mayor frecuencia de casos que alcanzan una puntuación de nivel alto y medio-alto. Se trata de las prácticas de RR.HH. que necesariamente deben abordarse en una primera etapa del proceso de profesionalización: garantizar información de base que permita la toma de decisiones (Planificación), organizar el sistema de puestos para iniciar la gestión profesional del empleo público (Organización del Trabajo), fortalecer el área rectora (Organización de la Función de Recursos Humanos) y establecer el diálogo con el colectivo de empleados para viabilizar el proceso (Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales). Son, asimismo, las prácticas de GRH en las cuales mayor peso tiene la actuación del área rectora, desde donde parten las iniciativas de profesionalización.

Las prácticas vinculadas con la gestión cotidiana de la vida laboral a partir de la incorporación (Empleo), el progreso en la organización (Desarrollo), la planificación y evaluación del desempeño (Rendimiento) y el pago por la contribución de los empleados (Remuneraciones) tienen un desarrollo relativo menor en la región. Dentro de estas áreas, las dos con mayores desafíos pendientes son la **Gestión del Rendimiento** y la **Gestión de las Compensaciones**, que presentan respectivamente diez y once casos que se ubican en el nivel bajo. Persisten en la región las dificultades para

GRÁFICO 2.19: FRECUENCIA DE CASOS POR NIVEL DE DESARROLLO DE LOS SUBSISTEMAS



Fuente: Elaboración propia.

implementar sistemas de evaluación y para superar la inequidad y la falta de competitividad salarial en el sector público. Por su parte, la **Gestión del Desarrollo** presenta doce casos de nivel bajo, debido a las dificultades para establecer sistemas de progreso en la organización a través de sistemas de carrera o empleo. Por último, la **Gestión del Empleo** muestra un desempeño bastante mejor, ya que cinco casos presentan nivel alto, lo que refleja los esfuerzos en buena parte de los países para encarar o perfeccionar el sistema de incorporación a través de concursos públicos.

3. **Los servicios civiles han mejorado relativamente más en términos de Mérito y Consistencia Estructural.** El índice de Mérito es el que presenta el promedio más alto para la región (42 puntos) en esta evaluación, y al presentar el mayor aumento en términos absolutos entre las dos mediciones (nueve puntos) (cuadro 2.3). Este índice mide el grado de protección contra la arbitrariedad en las decisiones sobre el empleo público, que es la dimensión en la cual se ha trabajado más intensamente en los países que han encarado políticas de profesionalización o invertido en su revitalización.

El índice de **Consistencia Estructural** (40 puntos) tuvo una significativa mejora de nueve puntos desde la evaluación anterior. Este resultado refleja los avances en las áreas de Planificación y Organización del Trabajo, que fueron objeto de programas de fortalecimiento en buena parte de la región en la última década.

En términos absolutos inmediatamente después se encuentra el índice **de Eficiencia** (37 puntos) aunque en este caso la mejora fue un tanto más acotada en el promedio para la región (siete puntos). Esto se debe principalmente a que muchos países encuentran dificultades para mantener el peso del gasto en el empleo público dentro de parámetros razonables y para establecer sistemas de incentivos que promuevan el desempeño y el desarrollo de competencias.

CUADRO 2.3: ÍNDICES DE CALIDAD DEL SERVICIO CIVIL (PROMEDIO REGIONAL)

	EVALUACIÓN 2004	2011/2013	DIFERENCIA
Eficiencia	30	37	+7
Mérito	33	42	+9
Consistencia Estructural	31	40	+9
Capacidad Funcional	29	34	+5
Capacidad Integradora	27	34	+7
Índice de Desarrollo del Servicio Civil	30	38	+8

Fuente: Elaboración propia.

Por último, los índices de **Capacidad Integradora** y **Capacidad Funcional** se ubican en el mismo nivel en promedio para todos los países de la región (34 puntos), aunque desde 2004 la mejora fue más significativa para el índice de Capacidad Integradora (siete puntos) que para el de Capacidad Funcional (cinco puntos). El primero refleja la incipiente atención que la gestión del clima y la comunicación están teniendo en los países de la región, mientras que el segundo muestra que para el diseño de perfiles e incorporación de personal comienzan a utilizarse criterios que exceden las credenciales formales, aunque todavía presenta dificultades la introducción del concepto de competencias.

4. **Diferencias en términos de “vitalidad” del proceso de profesionalización.** Además de los niveles de desarrollo alcanzados por los países y de los cambios de puntuación entre las dos evaluaciones, es importante señalar en qué medida la mejora de la GRH se encuentra más o menos vigente como prioridad gubernamental en los países de la región.

Si se considera lo acontecido en Centroamérica y República Dominicana, la tendencia general son las mejoras en la profesionalización de los servicios civiles durante los últimos años. Estos avances están motivados, sobre todo, por los logros de **Costa Rica** (que ya se encontraba entre los países de desarrollo intermedio en el relevamiento de 2004) pero también por los progresos de **República Dominicana** y **El Salvador**, que siguen trabajando activamente en este sentido. Por su parte, si bien han intentado reformas, tanto **Nicaragua** como **Guatemala** y **Panamá**⁴⁹ siguen atrapados en la tensión entre las iniciativas de profesionalización y los vaivenes de los cambios políticos, que ponen freno —o incluso revierten— muchas de las acciones encaradas. Finalmente, **Honduras** se encuentra en la situación más crítica, ya que tanto en 2004 como en la actualidad presenta un nivel muy bajo de desarrollo de su servicio civil, enmarcado en una fuerte crisis de gobernabilidad.

En América del Sur y México, hay en primer lugar un grupo de países en los cuales los **procesos de profesionalización se muestran activos y con perspectivas de continuación**, aunque con muy diferentes puntos de partida: **Ecuador** y **Perú** desde una línea de base muy baja, **Chile** desde una situación de liderazgo regional, y **Colombia** y **Uruguay** desde una posición intermedia en la evaluación anterior. Como contrapartida con estas situaciones, se presenta un grupo de países donde se habían desarrollado intensos procesos de profesionalización que actualmente se han desacelerado en su ritmo. Tal es el caso de **México** y de **Brasil**, en este último caso con un empleo público

⁴⁹ Si bien Nicaragua muestra una mejora neta entre la medición de 2004 y la de 2012, esta obedece al desarrollo de metodologías e instrumentos hasta 2008. A partir de 2009 no se vieron mejoras en términos de la efectiva utilización de estos instrumentos en las organizaciones públicas de nivel nacional. Del mismo modo, en Panamá se registró una fuerte política de profesionalización en el período 2004–2008, que fue desactivada posteriormente. En Guatemala, en cambio, la situación se ha mantenido en el mismo nivel durante todo el período evaluado.

altamente meritocrático pero sin grandes cambios desde la evaluación anterior. Finalmente, **Paraguay**, con un proceso intenso de profesionalización que se encontraba en revisión a partir del cambio de gobierno de 2013, y **Bolivia**, que ha abandonado estas iniciativas desde hace ya varios años, requieren especial atención por la debilidad del punto de partida.

Es relevante señalar que al revisar la orientación de los esfuerzos de profesionalización realizados en la región, se constata que la Carta Iberoamericana de la Función Pública sigue siendo un instrumento relevante en las políticas de profesionalización. Los países que priorizan estas iniciativas en sus agendas orientan sus esfuerzos en función de los principios de mérito y flexibilidad consagrados en la misma.

Con respecto a los resultados, la profesionalización muestra mejoras leves pero relevantes durante los últimos años, si bien parte del progreso se explica por las medidas de reforma operadas sobre sistemas que partían de una línea de base muy baja.

Si se revisa el desempeño global de los servicios civiles, se pueden distinguir a grandes rasgos tres grupos en términos de su nivel de desarrollo: un grupo amplio que sigue luchando por construir las bases de un sistema profesional para revertir el predominio de prácticas de patronazgo, un grupo de desarrollo intermedio donde estas tendencias en conflicto se reflejan en un sistema mixto en el que coexisten segmentos profesionales y clientelares, y casos puntuales donde se ha avanzado más en la construcción de meritocracias flexibles en el sentido planteado en la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

Los perfiles de los sistemas de servicio civil estudiados, aún dentro de cada una de estas tres grandes categorías, son muy diferentes. La lectura de los resultados en términos del desarrollo relativo de los subsistemas de GRH y de los índices de calidad de servicio civil permite una mayor precisión en la detección de los progresos y de las áreas de mejora pendientes para la región.

Por último, el carácter necesariamente situado y enraizado en el contexto político e institucional de los servicios civiles requiere que la perspectiva regional comparada sea complementada con un análisis minucioso de los diagnósticos por país a la hora de diseñar estrategias y definir políticas de profesionalización.

REFERENCIAS

- Academia de Centroamérica. 2014. "Costa Rica: empleo y política salarial del sector público". Serie Programa Visión, PV-02-14, San José.
- AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo), FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) y SICA (Sistema de Integración Centroamericana). 2009. *Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y la República Dominicana*. Plan Regional de fortalecimiento y modernización de los servicios civiles y la función pública en Centroamérica y República Dominicana.
- AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) y SICA (Sistema de Integración Centroamericana). 2012. *Segundo Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y la República Dominicana*. Cartagena de Indias y San Salvador: AECID y SICA.
- Banco Mundial. 2001. "Aggregate Employment and Wage Bill Concerns". Governance and Public Sector Management. Washington, DC: Banco Mundial. Disponible en www.worldbank.org.
- . 2014. *Improving Government Performance through Pay Flexibility in the Civil Service Main Findings from a Multi-Country Study*. Washington, DC: Banco Mundial.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2006. "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Washington, DC: BID.
- . 2011. "Diagnóstico del servicio civil del Perú, informe final". Washington, DC: BID.
- Cortázar Velarde, J. C. 2011. "Aprendiendo a partir de la reforma del Servicio Civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Núm. 49 (febrero). Caracas: CLAD.
- . 2013. "Perú 2008–2009: gradualidad e innovación limitada en la reforma del servicio civil" (Versión 1 del 15 de agosto de 2013).
- Iacoviello, M. 2014. "Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Ecuador". Nota técnica Núm. IDB-TN-674. Washington, DC: BID.
- Iacoviello, M., M. Llano y L. Strazza. 2012. "Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Núm. 52 (febrero). Caracas: CLAD.
- Iturburu, M. 2014a. "Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Paraguay". Nota técnica Núm. IDB-TN-675. Washington, DC: BID.
- . 2014b. "Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Uruguay". Nota técnica Núm. IDB-TN-676. Washington, DC: BID.
- Lafuente, M. 2014. "La gestión de personas en Chile. El mundo más allá del Sistema de Alta Dirección Pública". En PUBLIC No. 30. Barcelona, España: ESADE.

- Lafuente, M. y C. Schuster. 2014. "Estrategias para la profesionalización del servicio civil: lecciones aprendidas del caso paraguayo". Nota Técnica Núm. IDB-TN-687. Washington, DC: BID.
- Llano, M. 2014a. "Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil". Nota técnica Núm. IDB-TN-677. Washington, DC: BID.
- . 2014b. "Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile". Nota técnica Núm. IDB-TN-678. Washington, DC: BID.
- Longo, F. 2006. "Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil". En: BID, "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Washington, DC: BID.
- Longo, F. y M. Iacoviello. 2010. "Evaluación del grado de implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en los países de América Latina". Documento preparado para la Reunión de Ministros de Función Pública, Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD). Buenos Aires, 1 y 2 de julio.
- Strazza, L. 2013. "Evaluación Final del Programa de Apoyo al Servicio Civil en la República del Paraguay (PASC). Contrato de Préstamo 1776/OC-PR" (julio).
- . 2014a. "Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Bolivia". Nota técnica Núm. IDB-TN-679. Washington, DC: BID.
- . 2014b. "Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia". Nota técnica Núm. IDB-TN-680. Washington, DC: BID.
- . 2014c. "Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México". Nota técnica Núm. IDB-TN-681. Washington, DC: BID.
- Zuñanic, L., M. Iacoviello y A. Rodríguez Gustá. 2010. "The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America". En: C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi (eds.), *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington, DC-Cambridge, MA: BID, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.



Detrás de los resultados: radiografía de los avances y las oportunidades de mejora del servicio civil en América Latina

Francisco Longo y Koldo Echebarría

- Los subsistemas de recursos humanos que muestran mayores avances son aquellos que dependen más de la entidad rectora (por ejemplo, Planificación). Existen grandes oportunidades de mejora en los subsistemas que dependen de los sectores, a saber: Gestión del Rendimiento, Gestión del Empleo y Gestión del Desarrollo.
- Estos avances en la profesionalización empujados desde el centro son naturales, si se considera que los escalones iniciales de normas, sistemas de información y estructuras suelen ser más accesibles que aquellos de consolidación de un sistema efectivo y eficiente en toda la administración.
- Todos los índices muestran desarrollo. El avance más importante lo refleja el índice de Mérito, que alcanza el puntaje más alto. Le sigue el índice de Consistencia Estructural, que también muestra un importante progreso.

A fin de no repetir el análisis comparado de los resultados, abordado en detalle y de un modo sistemático en el capítulo anterior, este capítulo estará centrado en subrayar los aspectos considerados más importantes. Para eso se analizarán desde una mayor profundidad los subsistemas de la gestión de recursos humanos (GRH) para luego pasar a los índices.

LOS RESULTADOS POR SUBSISTEMA

Sin duda, la principal conclusión que debe ser destacada es la mejora generalizada que se puede observar en todos los subsistemas, sin excepción. Sin embargo, esta afirmación deja a un lado la importante diversidad con que esa mejora se manifiesta entre los países y la desigualdad con que se distribuye entre los mismos subsistemas.

Los aspectos más positivos

Entre los elementos de la mejora que merecen una valoración más positiva por su importancia para el proceso de profesionalización, se destaca el avance del subsistema de Planificación, el cual se asienta

especialmente en la mejora de los sistemas de información sobre el personal —base sin la cual es difícil lograr avances significativos en las distintas áreas— y en el robustecimiento de las entidades rectoras más importantes del sistema de empleo público.

El fortalecimiento de la planificación merece ser destacado ya que constituye un requisito imprescindible para la coherencia estratégica de las políticas y prácticas de los recursos humanos (RR.HH.). Esta valoración positiva no menoscaba el hecho de que la Planificación se vea enmarcada con frecuencia en orientaciones de restricción fiscal y reducción de costos, derivadas de las políticas presupuestarias. La función de un subsistema de Planificación no es otra que poner al servicio de las estrategias gubernamentales —cualesquiera sean y al margen de la valoración intrínseca que merezcan— las políticas de dimensionamiento de capital humano.

En el subsistema de Gestión del Empleo merece ser destacada la extensión significativa del concurso de méritos para el acceso al empleo público, tanto en relación con la intensidad de su uso como al número de países que lo han incorporado. Sin desconocer las limitaciones que la práctica de concursos presenta en bastantes casos, el hecho de que crezca su utilización es un indicador relevante de que el propósito de profesionalizar el empleo público se va asentando en los países de América Latina.

Otro punto positivo, que apunta a mejoras de calidad en la GRH, es la introducción emergente de los modelos de competencias. El diagnóstico detecta este fenómeno tanto en la definición de los perfiles de cargos (subsistema de Organización del Trabajo) como, de un modo más incipiente, en los procesos de selección de personal (Gestión del Empleo). No obstante, el hecho de que estos dos subsistemas no dialoguen entre ellos en bastantes casos, da lugar a prácticas desconectadas y reduce el impacto positivo de estas innovaciones, de las que todavía no existen muestras significativas en las prácticas de promoción y la capacitación (subsistema de Gestión del Desarrollo).

Por último, entre los elementos que se relacionan con la Organización de la Función de Recursos Humanos debe valorarse positivamente un avance en el fortalecimiento de las áreas rectoras responsables del sistema. Aunque a menudo estas unidades centrales comparten responsabilidades con instancias a cargo de las políticas presupuestarias (como ocurre en la mayoría de los casos con el subsistema de Gestión de la Compensación), su solidez es una condición si bien no suficiente, necesaria para los avances en el esfuerzo de profesionalización.

Este fortalecimiento de las instancias rectoras es detectado por el diagnóstico tanto en su dimensión política (rango e influencia de las unidades en el interior del gobierno), como estratégica (capacidad de las unidades centrales para disponer de una visión global del sistema de empleo público y actuar sobre él), técnica (instalación de capacidades especializadas en diferentes áreas de GRH) y presupuestaria (mayor disponibilidad de fondos, en general, aunque limitada frecuentemente por las restricciones derivadas de la política fiscal).

Las principales oportunidades de mejora

En el análisis por subsistemas, los avances mencionados coexisten con áreas de desarrollo mucho más limitadas. Sin pretensión de exhaustividad se citarán las carencias más destacables.

En materia de Gestión del Empleo, los avances en el ingreso a la función, constatables aunque limitados, no se perciben cuando se analizan las prácticas de movilidad y desvinculación, que siguen presentando contornos de una excesiva rigidez y que no han sido objeto de atención destacada en las reformas de estos años.

La Gestión del Rendimiento sigue siendo un subsistema netamente deficitario. Aunque mejora en alguna medida, lo hace más débilmente que otros, y sus avances se concentran en algunos esfuerzos por construir sistemas centralizados de evaluación por parte de las áreas rectoras (en general, con resultados de alcance limitado). Subsisten numerosos desafíos en la definición de objetivos relativos a la estrategia institucional y en la construcción de indicadores adecuados de medición; pero, principalmente, sigue pendiente una efectiva implicación de los servicios y los directivos a su cargo, lo que redundará en evaluaciones frecuentemente rutinarias y formalistas, y en una tendencia a la homogeneidad de las valoraciones individuales.

En materia de Gestión de la Compensación, la falta de coherencia estratégica es el principal déficit detectado por el diagnóstico, lo que se traduce en prácticas de remuneración desconectadas de las prioridades gubernamentales. Por otra parte, un exceso de compresión salarial lastra frecuentemente las retribuciones de la parte alta de la estructura de cargos, donde se concentran el talento especializado y la capacidad gerencial, lo que deriva en una pérdida de competitividad salarial para estas posiciones que perjudica la atracción de profesionales cualificados.

La Gestión del Desarrollo es otro de los subsistemas cuya mejoría es más reducida, y en el que los principales desafíos pendientes se centran en mejorar la equidad y transparencia de los procesos de promoción, combinar el ascenso jerárquico con la progresión por expansión de competencias y conseguir una práctica más estratégica y evaluada de los procesos de capacitación.

En cuanto a la Organización de la Función de Recursos Humanos, la mejora de las instancias rectoras mencionadas en el apartado anterior no se corresponde con avances de la misma magnitud en dos campos de considerable importancia. El primero es el del fortalecimiento de las unidades de RR.HH. en los ministerios, organismos y servicios públicos. El segundo, el del desarrollo de la función directiva que, salvo excepciones, sigue presentando síntomas de debilidad en su proceso de profesionalización y de escasa implicación en las tareas que lleva consigo la GRH a su cargo.

Dónde se concentran las mejoras en los subsistemas de GRH

El gráfico 3.1 muestra un desarrollo del modelo teórico subyacente al marco analítico en el que se fundamenta el diagnóstico (Longo, 2004b). Asimismo, puede verse de qué manera la GRH crea valor para la

organización o sistema multiorganizativo, donde opera mediante su impacto en dos áreas básicas.

La primera de las áreas es la del dimensionamiento —tanto cuantitativo como cualitativo— de capital humano, lo que implica conseguir que las dotaciones tengan un volumen ajustado, es decir, ni deficitario ni excesivo, y que contengan los perfiles de cargos adecuados para las tareas que se deben realizar.

La segunda es la del comportamiento de las personas: el logro de conductas individuales acordes con lo que se espera del empleado público en cada caso y que sean capaces de contribuir a la obtención de los resultados perseguidos. Estas conductas dependen de dos variables que las políticas de RR.HH. deben activar: la posesión de las competencias idóneas para la posición y un nivel de motivación que garantice el esfuerzo necesario.

Pues bien, si se clasifican los subsistemas analizados en función de su impacto sobre estas dos grandes áreas de creación de valor y se disponen a lo largo de un continuo cuyos extremos ocupa cada una de ellas, la ubicación resultante sería la que muestra el gráfico 3.2. Allí, el subsistema de Planificación es el de mayor impacto sobre el dimensionamiento de capital humano, por lo que aparece como el más próximo a esta variable, mientras que el de Gestión del Rendimiento se ubica en el extremo opuesto, por ser el de mayor influencia sobre el comportamiento de las personas.¹

Como puede observarse, cuando el promedio de las puntuaciones obtenidas en el diagnóstico de los 16 países de la región evaluados entre 2011 y 2013 se incorpora a este continuo, aquellos subsistemas cuyo impacto tiende a concentrarse en la primera variable han alcanzado un desarrollo sensiblemente mayor que los que inciden preferentemente sobre la segunda, de modo que se muestra una secuencia linealmente decreciente en el sentido indicado, con una única excepción. Esta distribución se repite si se utiliza el número de países que obtienen una puntuación alta en cada subsistema en lugar de puntuaciones, de acuerdo con el análisis realizado por Iacoviello y Strazza en el capítulo 2.

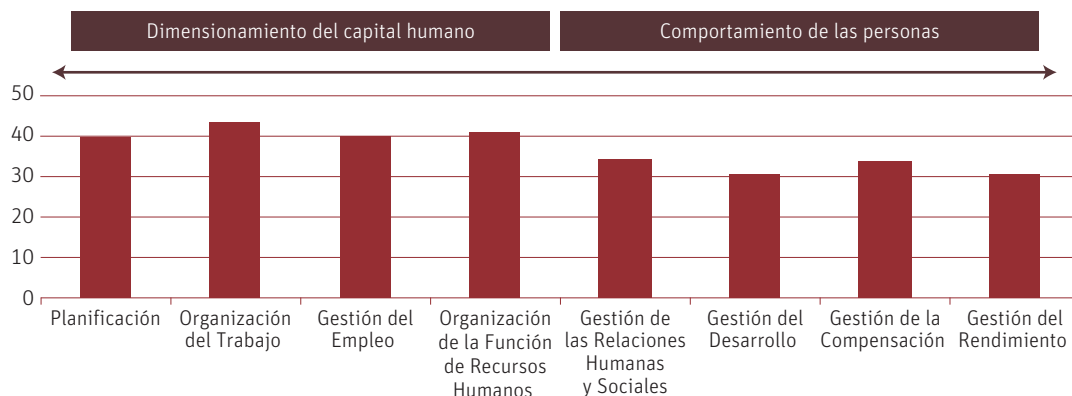
GRÁFICO 3.1: CÓMO CREA VALOR LA GRH



Fuente: Longo, 2004a.

¹ Si bien la función de Planificación se asocia más al dimensionamiento, dado que así se ejerce en la práctica en América Latina, puede tener un impacto en cuanto a la planificación de políticas en la determinación de competencias o aspectos de motivación, más relacionados con el comportamiento de las personas.

GRÁFICO 3.2: IMPACTO DE LOS SUBSISTEMAS EN LAS ÁREAS DE CREACIÓN DE VALOR



Fuente: Elaboración propia.

A partir de lo anterior se puede concluir que los avances en la profesionalización parecen concentrarse en las políticas de gestión del empleo y las personas más relacionadas con los aspectos generales y sistémicos, y menos en aquellos aspectos que impactan en el funcionamiento efectivo de los empleados públicos en sus respectivos entornos de servicio. Como se verá más adelante, esta inferencia sería consistente con la literatura y con algunas conclusiones del análisis de los índices, que se presentan en el apartado siguiente.

LOS RESULTADOS POR ÍNDICES

Los cinco índices definidos en la metodología de evaluación mejoraron en el período de 2004 (BID, 2006) a 2013, de acuerdo con los datos obtenidos en el diagnóstico. No podría ser de otro modo si se atiende a los resultados de los subsistemas que se acaban de comentar. Es posible concretar de forma resumida los puntos en los que se concentra esa mejora en cada uno de los cinco índices que contempla la metodología, sintetizando a continuación lo ya indicado por Iacoviello y Strazza.

Los avances en el índice de Eficiencia se concentran en la mejora de los ratios “gasto en personal/gasto público total” y “gasto en personal/PIB” —en parte debido a una mejor situación macroeconómica y fiscal en la región, tal como se indicó en la introducción— y también en una evolución constatable de las dotaciones de capital humano hacia pautas de mayor tecnificación.

La mejora en el Mérito se relaciona fundamentalmente con la extensión de los concursos, aunque este progreso aparece atenuado por el hecho de que solo en algunos casos se desarrollan con total apertura y publicidad y en condiciones de plena competencia, así como por la extensión que alcanzaron diversas formas contractuales de carácter provisional o precario, o simplemente no regidas por criterios meritocráticos.

El índice de Consistencia Estructural se beneficia de la mejora significativa de los sistemas de información y de clasificación de cargos, así como de los avances en la planificación y del fortalecimiento de las áreas rectoras. También el diagnóstico constata una mejor ordenación de las estructuras salariales, que incluye algunos progresos en la equidad interna.

Los mayores puntajes en el índice de Capacidad Funcional derivan de la emergente inclusión de competencias en los perfiles de cargos y del uso, aún más incipiente, de ese tipo de perfiles en los procesos de selección. La puesta en marcha de algunos sistemas de evaluación del desempeño por parte de las áreas rectoras completaría los limitados avances en este índice.

Por último, la Capacidad Integradora mejora como consecuencia de una mayor preocupación por la gestión del clima laboral y la comunicación interna, que progresan con carácter general, así como por el desarrollo de nuevo instrumental de relaciones laborales, que en algunos casos no ha impedido repuntes ocasionales de la conflictividad laboral.

Los índices y el desempeño de los diferentes actores del sistema

En base a la experiencia en la región y con el respaldo de trabajos analíticos recientes (véanse, por ejemplo, Andrews, 2009 y 2013; Pritchett, Woolcock y Andrews, 2010), puede afirmarse que cuando se trata de reformas institucionales suele ser más sencillo introducir cambios *de iure* o a través de normativa impulsada desde la entidad rectora a nivel central que asegurar su implementación en los ministerios sectoriales, en gran medida ejecutores de las políticas públicas de gestión o de tipo administrativas.

Si bien en el caso del servicio civil no puede atribuirse en los índices un protagonismo exclusivo a los órganos centrales o periféricos, si se consideran los puntos críticos de cada índice, el peso relativo de los distintos tipos de actores puede resultar considerablemente diferente (cuadro 3.1).

Como se observa en el cuadro 3.1, el logro de resultados en el índice de Consistencia Estructural se vincula mayormente a la actuación de las áreas centralizadas (básicamente, las entidades rectoras del sistema de empleo público). Por el contrario, los resultados en el índice de Capacidad Funcional se relacionarían sobre todo con el funcionamiento de las instancias descentralizadas, como las unidades de recursos humanos de los organismos y servicios, y los directores de línea. A su vez, los índices de Mérito, Eficiencia y Capacidad Integradora se ubicarían en el continuo “centralización-descentralización”.

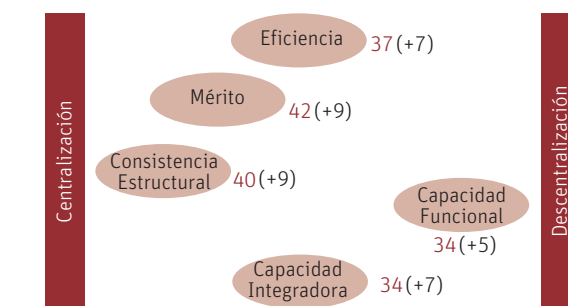
CUADRO 3.1: RESUMEN DE PUNTOS CRÍTICOS SELECCIONADOS POR ÍNDICE, Y POSIBLE GRADO DE IMPACTO DEL ENTE CENTRAL Y LAS INSTITUCIONES SECTORIALES EN CADA ÍNDICE

ÍNDICES				
MAYOR CENTRALIZACIÓN		MAYOR DESCENTRALIZACIÓN		
CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	MÉRITO	EFICIENCIA	CAPACIDAD INTEGRADORA	CAPACIDAD FUNCIONAL
Planificación de RR.HH. alineada a la planificación del gobierno.	Reclutamiento abierto y basado en mérito.	Déficit o excedente de personal.	Conocimiento del clima laboral.	Tecnificación adecuada de las dotaciones.
Servicios centrales aportan valor.	Procedimientos y mecanismos para evitar la arbitrariedad.	Costo de la masa salarial.	Relaciones laborales orientadas a la concertación.	Inclusión en los perfiles de las competencias clave para el puesto.
Sistemas de información proveen conocimiento razonable de la fuerza laboral.	Inexistencia de despidos por razones políticas.	Diferencial salarial con el sector privado.	Grado de conflictividad no excesivo.	Rendimiento de las personas evaluado por la organización.
Clasificación responde a criterios racionales.		Evaluación de costo-efectividad de la formación.	Instrumentos de comunicación para reforzar la percepción de pertenencia.	Vinculación de los criterios y mecanismos de promoción con el rendimiento y potencial.

Fuente: Elaboración propia.

Pues bien, si se compara esa disposición con las puntuaciones agregadas obtenidas por cada índice (cifras en rojo en el gráfico 3.3) y el grado de progreso del índice desde el diagnóstico de 2004 hasta el actual (cifras entre paréntesis), puede observarse que en general los índices relacionados con el desempeño de los actores centrales tienen mejor puntuación y aumentan más que aquellos vinculados en mayor medida con el impulso de los actores que ocupan posiciones descentralizadas. Asimismo, si se repasan los campos donde se concentran las mejoras de cada índice —identificadas en el

GRÁFICO 3.3: RELACIÓN DE LOS ÍNDICES CON LA CENTRALIZACIÓN O DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN



Fuente: Elaboración propia.

apartado anterior— la conclusión se verá reforzada, ya que se trata de políticas imputables a la acción de actores centrales en casi todos los casos.

Como se indicó anteriormente, estas conclusiones son consistentes con el análisis efectuado para los subsistemas. Las mejoras en el campo del dimensionamiento del capital humano proceden preferentemente de instancias centrales, en tanto que la menor incidencia sobre el comportamiento de las personas resulta imputable fundamentalmente al desempeño de unidades y directivos en posiciones periféricas.

PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL DIAGNÓSTICO

La primera conclusión obligada cuando se contrasta la evaluación de 2004 con las que constituyen el diagnóstico actual es que la profesionalización del empleo público avanza en América Latina, y así se ha destacado en el análisis comparado. Sin embargo, se trata de un progreso limitado y que afecta de manera significativamente desigual a los países, si bien la desigualdad no ha aumentado en la última década, ya que el grado de dispersión (distancia entre los países con mejor y peor puntuación en el índice agregado) se mantiene constante: 67/12 frente a 64/11. Ninguno de los países analizados retrocede de manera clara, aunque algunos continúan en estadios de profesionalización muy inmaduros y precarios, lo que compromete seriamente la solidez institucional.

Mejoras observadas y avances pendientes

Como se señaló, las mejoras se concentran en los aspectos que operan mayormente las áreas centrales, en buena medida como consecuencia del fortalecimiento que estas áreas han registrado. El fortalecimiento es al mismo tiempo síntoma y causa de una mayor conciencia de que la profesionalización es un tema importante para los gobiernos. Aunque en este punto las diferencias entre países son muy marcadas, puede afirmarse que la profesionalización de la administración pública y de sus empleados goza, en términos generales, de una mayor consideración en la agenda pública que en 2004.

Sin embargo, el fortalecimiento de las áreas centrales es una condición necesaria pero no suficiente para el avance. Una gestión profesional del empleo público requiere de políticas y prácticas debidamente articuladas entre la conducción estratégica del gobierno, las instancias centrales responsables, las unidades especializadas en recursos humanos de los organismos públicos y servicios, y los directores a cargo de los mismos. Sin esta articulación, la profesionalización se desarrollará con desequilibrios que pueden conducir al bloqueo o decaimiento de los procesos.

Entre las mejoras sistémicas constatadas deben subrayarse los avances en la Planificación, imputables en buena medida al robustecimiento de los sistemas de información. En general, los progresos han sido evidentes donde se han invertido recursos en mejorar el conocimiento cuantitativo del empleo público,

identificar las diferentes situaciones administrativas y contractuales, ordenar las plantas y los salarios, y diseñar sistemas de mantenimiento y actualización de la información. Como se mencionó, el progreso en este campo es condición indispensable para la coherencia estratégica de todo el sistema de gestión.

Las garantías del Mérito no retroceden en ningún país, salvo alguna excepción, pero una amplia mayoría aún no consigue una calificación positiva, la cual resulta fundamental para hablar con rigor de profesionalización. La superación del clientelismo y la patrimonialización política del empleo público continúan siendo importantes desafíos pendientes en la región. A fin de manejar una noción sustantiva y no formalista, los avances en materia de Mérito exigen combinar las regulaciones, las capacidades instaladas y la cultura. Los países dotados de marcos reguladores meritocráticos tienen todavía desafíos importantes en los otros dos campos.

Los subsistemas que el diagnóstico muestra más débiles y con menores avances (Rendimiento, Compensación y Desarrollo) se relacionan con políticas y prácticas de RR.HH. que se conectan con el índice menos satisfactorio: el de Capacidad Funcional. En este índice se concentran los puntos críticos más vinculados a la gestión del talento, el compromiso y el desempeño. En otras palabras, las mejoras constatadas siguen hallando dificultades para traducirse en capacidad efectiva de influencia de las políticas de RR.HH. en el comportamiento de los empleados públicos.

Este es, sin duda, el desafío más complejo y difícil de resolver, ya que no implica el diseño de normas o el cambio de estructuras y procedimientos, sino la instalación y el desarrollo de capacidades avanzadas de GRH en los segmentos directivos de las organizaciones públicas y en las unidades especializadas de recursos humanos que deben facilitarles apoyo.

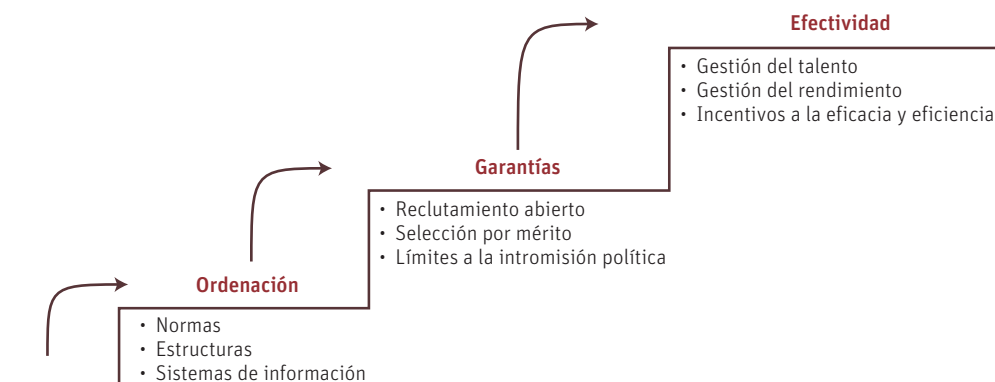
La escalera de la profesionalización

Todo lo anterior parece sugerir que los avances en la profesionalización del empleo público en América Latina no se están desarrollando en una secuencia lineal y gradual, sino más bien discontinua, en la que cada segmento afronta una dificultad superior, lo que genera que los progresos iniciales puedan ser más rápidos que los posteriores.

El gráfico 3.4 muestra esta secuencia discontinua en forma de escalera. Un primer escalón, relativamente más bajo y accesible, estaría integrado por aquellas iniciativas y medidas que se dirigen básicamente a la ordenación del sistema. Conocer la realidad frecuentemente fragmentada y caótica del empleo público, controlar sus principales flujos y dotarse de capacidad para dirigir el conjunto serían los objetivos principales en esta fase inicial. La elaboración de normas, el rediseño de estructuras y procesos, y la construcción y desarrollo de sistemas de información son los instrumentos adecuados para alcanzarlos.

Superar el primer escalón no es fácil ni económico, pero implica manejar instrumentos formales y tangibles, capacidades instaladas o susceptibles de ser instaladas de forma no demasiado lenta y recursos que pueden estar disponibles o conseguirse mediante apoyo externo. Por eso, cuando se actúa en la dirección correcta, los avances pueden ser relativamente rápidos.

GRÁFICO 3.4: LA ESCALERA DE LA PROFESIONALIZACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

El segundo estadio supone construir e introducir en el sistema las garantías básicas del mérito. La altura del escalón se hace aquí considerablemente más alta. Esto se debe a que asentar el reclutamiento abierto y competitivo, la selección por mérito y las demás condiciones de empleo que protegen contra el clientelismo, el nepotismo y la patrimonialización partidista implica superar inercias y tradiciones todavía muy poderosas en muchos países.

Aunque este propósito se nutre, en parte, de instrumentos formales —como las regulaciones o los concursos— conseguir que estos instrumentos no sean vulnerados implica afrontar áreas menos tangibles y que ofrecen una mayor dificultad y resistencia, como las pautas de funcionamiento político o las tradiciones imperantes en la cultura social. En otras palabras, en esta fase la economía política de las reformas se vuelve decisiva y la gestión del cambio deviene un elemento central de los procesos de profesionalización que se desarrollan en este escalón.

El tercer escalón implicaría el logro de la efectividad en el funcionamiento de una administración profesional. Por una parte, como se mencionó, conlleva la transformación del mérito formal en mérito material o sustantivo. Por otra parte, exige afrontar la conversión de las capacidades teóricas en comportamientos reales de los empleados públicos, es decir, en conductas que se traduzcan en una mejor prestación de servicios a los ciudadanos.

Para conseguirlo, se hace necesario instalar en el sistema público y en las organizaciones que lo integran prácticas avanzadas de RR.HH., como la gestión por competencias, la evaluación del desempeño, la compensación variable, y la promoción horizontal, entre otras. También obliga a introducir la movilidad en la carrera o pautas flexibles y compatibles con las garantías meritocráticas en la misma relación de empleo.

Una de las mayores dificultades que afrontan los reformadores en este punto es que, como ya se mencionó, se ven obligados a evolucionar hacia diseños descentralizados de gestión del empleo público y a asociar el esfuerzo de profesionalización con los actores, como los directivos a cargo de las unidades productoras de servicios que a menudo están ajenos al proceso en las etapas anteriores, que se convierten ahora en insustituibles para producir los avances. Todas estas dificultades hacen que este escalón sea el más alto, el de avance más costoso y superación más lenta.

La dificultad creciente en el ascenso de la escalera de la profesionalización suministra algunas claves acerca de la mayor lentitud relativa de los avances —que el diagnóstico refleja con bastante claridad— en aquellos entornos institucionales que, habiendo superado de forma razonablemente satisfactoria los objetivos más básicos, se encuentran actualmente ante los retos más elevados y difíciles.

Queda claro que todos los países afrontan desafíos en los tres escalones y las estrategias de profesionalización no pueden segmentarse con una visión mecánica de las fases; sin embargo, el esquema puede ayudar a entender algunas dinámicas del proceso, y a orientar a los reformadores respecto de cuál debería ser el foco principal de sus preocupaciones e iniciativas en cada momento.

REFERENCIAS

- Andrews, M. 2009. *Isomorphism and the Limits to African Public Financial Management Reform*. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- . 2013. *The Limitations of Institutional Reform in Development*. Nueva York: Cambridge University Press.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2006. "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Diálogo Regional de Políticas. Washington, DC: BID.
- Longo, F. 2004a. "La calidad de los sistemas de servicio civil en América Latina y El Caribe: una metodología de evaluación". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Núm. 28. Caracas, Venezuela.
- . 2004b. *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.
- Pritchett, L., M. Woolcock y M. Andrews. 2010. *Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure*. Documento base para el *World Development Report on Development, Conflict and Fragile States* de 2011. Washington, DC: Banco Mundial.



Estrategias para avanzar en la modernización del servicio civil en América Latina

Juan Carlos Cortázar Velarde, Mariano Lafuente y Christian Schuster

- Resulta indispensable entender la dinámica de los procesos de reforma para aumentar las probabilidades de éxito a futuro. Dentro de la agenda del servicio civil ha habido tres áreas donde se han registrado varios esfuerzos de reforma en la última década, con resultados muy disímiles que resultan interesantes para el análisis: (i) la profesionalización del segmento directivo (Chile, Perú y Uruguay); (ii) las garantías contra la politización (Paraguay y República Dominicana); y (iii) la gestión de la compensación (Costa Rica, Honduras y Paraguay).*
- Las principales lecciones que deben tenerse en cuenta para aumentar las posibilidades de implementar una reforma exitosa son: (i) promover la cooperación entre la entidad rectora del servicio civil y las instituciones fiscales, y construir coaliciones amplias dentro del Poder Ejecutivo en favor de la reforma; (ii) diseñar reformas graduales que contemplen las posibilidades y limitaciones técnicas y políticas de cada contexto nacional; (iii) priorizar la mejora efectiva de las prácticas de gestión de recursos humanos (GRH) y no solo el perfeccionamiento del marco normativo; (iv) fomentar la capacidad técnica para la reforma, tanto en la entidad rectora a nivel central como en las unidades de recursos humanos de las instituciones sectoriales; (v) procurar aumentar los incentivos políticos pro-reforma; y (vi) promover el aprendizaje mediante el ajuste continuo de las medidas de reforma.

Luego de haber examinado en detalle la evolución del servicio civil en la región comparando dos momentos o “fotos” en el tiempo —2004 y 2011 a 2013 (según el país)— en este capítulo se analizarán algunas experiencias específicas de reforma, con un enfoque en la economía política de las mismas.

A pesar de los beneficios que conlleva la implementación de una administración pública profesionalizada (véase el capítulo 1) y el progreso reciente en la región al menos en aspectos puntuales (véanse los capítulos 2 y 3), las grandes reformas no han sido implementadas de forma exitosa en América Latina, ni tampoco en la mayoría de los países en desarrollo. Esto se explica en parte por los desafíos de índole no solo técnica sino también política que enfrentan las reformas del servicio civil y las reformas institucionales en general (Andrews, 2013; Banco Mundial, 2008; Pritchett et al., 2010).

Este hecho motivó una gama de estudios sobre las condiciones políticas que propician u obstaculizan reformas del servicio civil (véanse, por ejemplo, Lapuente y Nistotskaya, 2009; Folke et al., 2011;

* Este capítulo se nutre en parte de notas técnicas acerca de los procesos de reforma llevados a cabo en Perú (Juan Carlos Cortázar Velarde), Paraguay (Mariano Lafuente y Christian Schuster), y República Dominicana (Christian Schuster).

Schuster, 2014b). Sin embargo, pocos trabajos han examinado los procesos que permiten avanzar con reformas de la administración pública (entre las excepciones notables se incluyen Echebarría y Cortázar Velarde, 2007 y Grindle, 2012), a pesar de la importancia que podrían tener para la región las lecciones sobre **cómo** gestionar esos procesos de manera exitosa.

Dada la naturaleza misma de este tipo de reforma, los obstáculos que enfrenta son múltiples. Por ejemplo, los problemas de acción colectiva imponen grandes desafíos a la movilización en favor de la reforma por parte de los beneficiarios finales, es decir: los ciudadanos, que disfrutarían de mejores servicios públicos. Al mismo tiempo, quienes se benefician del statu quo suelen tener mayor capacidad de movilización en contra de la reforma, incentivados por el temor a perder sus privilegios. Los múltiples puntos de veto —ya sea en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, o la burocracia— para la formulación, aprobación e implementación de la reforma, ofrecen oportunidades recurrentes a los opositores para bloquear, diluir o revertir los cambios. Por consiguiente, las reformas exitosas requieren estrategias creativas para, por ejemplo, movilizar a los defensores de la reforma, neutralizar a los opositores y evitar los puntos de veto.

Por lo tanto, las lecciones que pueden desprenderse del estudio de la dinámica y la estrategia que han seguido los procesos de reforma en la región son de particular utilidad para orientar los futuros esfuerzos de modernización de los servicios civiles.

En el presente capítulo se procura identificar algunas de estas lecciones, comparando ocho procesos de reforma recientes. Para hacerlo, se toman como base estudios de casos con información proveniente de más de 200 entrevistas semiestructuradas con actores clave de las reformas, la experiencia de los mismos autores, que han brindado asistencia técnica a los países en estos esfuerzos de reforma, y una revisión de la literatura secundaria especializada existente para cada caso. Por lo tanto, se nutre de fuentes de información paralelas a la utilizada para evaluar los diferentes subsistemas e índices analizados en los capítulos 2 y 3.

La selección de estas experiencias permite, por un lado, derivar lecciones generales sobre los procesos de reforma del servicio civil y, por otro, identificar lecciones específicas acerca de tres áreas de reforma de particular relevancia: la profesionalización del segmento directivo, la introducción y consolidación de garantías contra la politización de los servicios civiles, y la reforma de la gestión de las compensaciones o la política salarial del sector público. La selección de estas tres áreas se justifica por su alto impacto en la mejora del funcionamiento del Estado, por la multiplicidad de iniciativas de reforma recientes en estos ámbitos, y por el desafío pendiente que representan las tres reformas en muchos de los países de la región.

Para cada una de las áreas de reforma mencionadas, en el capítulo se examina un conjunto limitado de experiencias que tuvieron lugar durante la última década.¹ Cabe destacar que los países

¹ La selección de los casos se realizó en virtud de la relevancia teórica y práctica que cada experiencia tiene para el área de reforma en cuestión, contrapesada con las importantes limitaciones relativas a las fuentes de información, lo que condujo a considerar experiencias sobre las cuales existen estudios previos y/o los autores tienen conocimiento directo.

CUADRO 4.1: PAÍSES Y PROCESOS DE REFORMA SELECCIONADOS

TIPO DE REFORMA	PROFESIONALIZACIÓN DEL SEGMENTO DIRECTIVO	GARANTÍAS CONTRA LA POLITIZACIÓN	REFORMA DE LA GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN
Casos seleccionados	<ul style="list-style-type: none"> • Chile (2003–13) • Uruguay (2005–10) • Perú (2008–13) 	<ul style="list-style-type: none"> • Paraguay (2008–12) • República Dominicana (2004–13) 	<ul style="list-style-type: none"> • Costa Rica (2006–13) • Paraguay (2008–12) • Honduras (2010–13)

Fuente: Elaboración propia.

seleccionados no son los únicos de la región con experiencia en estas áreas y que sus iniciativas de modernización no se limitaron necesariamente a ellas. Sin embargo, en conjunto, estos casos (cuadro 4.1) cubren una parte importante de las reformas de la administración pública en la región durante la última década. El análisis que se presenta a continuación se basa, para tres de los casos, en notas técnicas que analizan en detalle los procesos de reforma a partir de fuentes primarias y secundarias (Paraguay, Perú y República Dominicana). Para los casos restantes, el capítulo se basa en la experiencia de primera mano de los autores, complementada por entrevistas a diferentes actores involucrados y la escasa literatura disponible.

El capítulo se organiza en tres secciones. En la sección 1 se analizan los procesos para desarrollar e implantar cuerpos directivos profesionalizados en Chile, Perú y Uruguay. La introducción y consolidación de garantías contra la politización constituyen el objeto de estudio de la sección 2, a través del análisis de las reformas impulsadas en Paraguay y República Dominicana. Finalmente, la sección 3 aborda los procesos de reforma relacionados con la gestión de las compensaciones en el sector público de Costa Rica, Honduras y Paraguay.

LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SEGMENTO DIRECTIVO: LECCIONES DE CHILE, URUGUAY Y PERÚ

El segmento directivo tiene una relevancia estratégica para las capacidades estatales. Tiene a su cargo funciones ejecutivas indispensables para el diseño y la implementación de las políticas públicas, y funciona como mecanismo articulador entre los políticos electos y la administración pública.

Además de su relevancia estratégica, la adecuada gestión del segmento directivo requiere establecer un equilibrio entre los atributos de calidad del sistema de servicio civil: *responsabilidad* (ante las autoridades electas, de manera que las políticas respondan al mandato otorgado por los ciudadanos), *autonomía* (frente a los intereses políticos y de los grupos de poder, a fin de resguardar la neutralidad de la acción del Estado y garantizar los derechos ciudadanos ante la posible arbitrariedad de los gobernantes) y *capacidad*

técnica (indispensable para ejercer adecuadamente la función ejecutiva).² Si bien la tendencia extendida a reservar la mayor parte —si no la totalidad— de las posiciones directivas como cargos de confianza política puede reforzar la responsabilidad necesaria ante el mandato recibido, juega en contra del hecho de que los directivos gocen de un espacio de autonomía razonable frente al poder político y, muchas veces, no garantiza la posesión de las capacidades necesarias para dirigir organizaciones complejas.

La profesionalización del segmento directivo busca paliar las consecuencias de tener directivos con escasa autonomía e insuficiente capacidad, siendo un desafío lograr que a la vez se articulen de manera satisfactoria con la agenda de las autoridades de turno. Al mismo tiempo, contribuye a contrarrestar la falta de continuidad de políticas en el contexto de líderes políticos cambiantes y la fragmentación de agendas departamentales.

Enfocar la profesionalización en un segmento directivo diferenciado es una innovación relativamente reciente en la agenda de modernización del Estado. Estados Unidos fue el primer país en adoptarla mediante el *Senior Executive Service* en 1979. Desde entonces, más del 75% de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha introducido un segmento directivo formalmente diferenciado (Lafuente, Manning y Watkins, 2012). Al mismo tiempo, los diseños organizativos adaptados para la gestión del segmento directivo varían entre países, a partir de lo cual se observan diferencias en, por ejemplo, culturas administrativas y potencialidades constitucionales (OCDE, 2008). No obstante la diversidad de posibles diseños organizativos, la profesionalización del segmento directivo sigue siendo escasa en América Latina. A la complejidad técnica de un sistema directivo profesional se suma la resistencia que el sistema político suele mostrar hacia medidas que, a la larga, disminuyen su influencia en la designación de quienes tendrán a su cargo funciones ejecutivas.

Quizá por su naturaleza más reciente, la profesionalización del segmento directivo no tiene un índice o subsistema que lo mida exclusivamente en la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Por lo tanto, resulta útil no solo identificar los procesos y factores que pueden conducir a que los gobernantes decidan limitar su propia capacidad de designación discrecional de directivos, sometiendo una parte del segmento directivo a mecanismos de selección y control basados en el mérito, sino también analizar experiencias recientes de la región enfocadas en esta reforma. A continuación se examinarán tres casos en este sentido: las recientes reformas del estamento directivo en Chile, Uruguay y Perú.

Chile: la implementación efectiva de una reforma radical del nivel directivo (2003–13)³

El proceso de reforma del servicio civil en Chile inició su despliegue con la Ley de Nuevo Trato Laboral de 2003. La elaboración de esta norma se remonta a un acuerdo de 2001 entre la Dirección de Presupuestos

² Con relación a los atributos de calidad mencionados véase Echebarría y Cortázar Velarde (2007).

³ Esta sección se basa en Garrido (2010), Costa y Waissbluth (2007) y Cortázar Velarde (2011).

(DIPRES) del Ministerio de Hacienda y la Asociación Nacional de Empleados Fiscales. El proyecto de ley obtuvo un fuerte impulso gracias a un pacto político entre el gobierno y los partidos de oposición, como respuesta a denuncias de casos de corrupción e irregularidades por el pago de sobresueldos a directivos públicos. Este pacto derivó en una agenda de modernización del Estado que incluía la conformación de un nuevo Sistema de Alta Dirección Pública (SADP). La idea de un SADP venía siendo considerada desde los años noventa en entidades académicas y *think tanks*, así como también en determinados ámbitos gubernamentales, como el Programa de Modernización del Estado. La reflexión que se llevó a cabo tuvo una fuerte influencia de los sistemas de administración pública anglosajones y fue retomada dentro de la agenda de modernización que buscaba reducir la discrecionalidad en relación con los cargos directivos. En lugar de hacer una nueva propuesta de ley, se optó por incluir el SADP en el proyecto de Ley de Nuevo Trato Laboral ya en trámite en el Congreso. Gracias al apoyo transversal por el pacto político, la Ley fue prontamente aprobada en 2003. Mediante la misma se creó, al interior del Ministerio de Hacienda, la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), responsable de gestionar el nuevo sistema mediante la Sub Dirección de Alta Dirección Pública. El nuevo sistema incluía los siguientes elementos:

1. Un Consejo de Alta Dirección Pública, presidido por el Director de la DNSC, compuesto por cuatro miembros propuestos por el Presidente de la República y ratificado por el Senado de la República, responsable de seleccionar nóminas de tres a cinco candidatos para los puestos directivos de primer y segundo nivel jerárquico.
2. La potestad de las autoridades políticas correspondientes para seleccionar al candidato dentro de la nómina propuesta por el Consejo, o rechazar la nómina completa.
3. Un mecanismo especial de reclutamiento y selección abierto a candidatos de dentro y fuera del sector público, conducido por el Consejo y gestionado operativamente por la DNSC.
4. Un nuevo régimen contractual mediante el cual los Altos Directivos Públicos accedían a un puesto directivo por un período de tres años (renovable dos veces), pero pudiendo ser separados del cargo por la autoridad política, caso en el cual el reemplazante debería ser seleccionado por el Consejo de Alta Dirección Pública.
5. La suscripción, entre los directivos de primer nivel y los ministros correspondientes, de un Convenio de Desempeño asociado a una Asignación de Alta Dirección (pequeño componente variable asociado al cumplimiento del Convenio). Un supuesto importante del sistema era que los cargos directivos correspondían a posiciones responsables por la implementación de políticas públicas, bajo el entendido que la formulación de políticas era responsabilidad de funcionarios de confianza política.

La implementación del nuevo sistema supuso varias tareas. En primer lugar, la DIPRES identificó los servicios o agencias que serían incluidos en el nuevo sistema. La Ley incluyó así 100 servicios públicos

(de los 141 existentes) en el nuevo sistema, abarcando un total de 750 cargos directivos (99 de primer nivel y 651 de segundo nivel).⁴ Del total de cargos incluidos 415 se debían incorporar de inmediato al nuevo sistema mientras que el resto lo haría de manera progresiva hasta 2010. La DNSC cumplió con el objetivo de seleccionar a estos directivos, aunque con dificultades en el área de salud, donde la dedicación exclusiva exigida desincentivaba a profesionales médicos dado que estos normalmente ejercen también labores privadas. Debido a una crisis directiva en Chiledeportes, que alcanzó importante cobertura mediática, en 2007 ingresaron de manera anticipada al sistema todos los servicios contemplados en la Ley.

La construcción de los perfiles para la selección de candidatos constituyó una segunda tarea de implementación. Al respecto, se decidió asumir un enfoque de competencias (en lugar del tradicional enfoque centrado en conocimientos técnicos) y se optó por desarrollar perfiles genéricos que enfatizaban las capacidades de gestión y gerencia. En sus primeros años, su implementación se caracterizó por un importante proceso de aprendizaje por parte de la DNSC, y por un esfuerzo de refinamiento y simplificación de los perfiles directivos en base a este aprendizaje, combinando competencias genéricas relativas a la capacidad directiva o gerencial y competencias específicas para los puestos que estuvieran en concurso.

En tercer lugar, el Consejo y la DNSC diseñaron e implantaron un sistema de reclutamiento y selección que incluyó:

1. Una convocatoria abierta en prensa y mediante la labor de empresas de *headhunting*.
2. Un sistema de postulación en línea que impide que la DNSC y el Consejo conozcan la identidad de los candidatos en las primeras etapas de selección.
3. La contratación de empresas privadas para la preselección, hasta llegar a una lista de 10 a 20 candidatos a ser entrevistados por el Consejo de Alta Dirección⁵ a fin de elaborar la nómina final que se envía a la autoridad respectiva.
4. El desarrollo de un modelo de convenios de desempeño entre los directivos y los ministros correspondientes, para lo cual se recurrió, entre otros elementos, a los indicadores del Programa de Mejoramiento de la Gestión. Estos convenios derivaron frecuentemente en cumplimientos formales, aunque sin que se lograra la incorporación de indicadores adecuados para visibilizar los resultados de la labor directiva.

⁴ En la normativa chilena se denomina "servicios públicos" a aquellas entidades del Estado que ofrecen directamente servicios a los ciudadanos. Los ministerios y subsecretarías son responsables del desarrollo de políticas, y los servicios dependen de ellos.

⁵ En el caso de los puestos directivos de segundo nivel, la entrevista es realizada por un Comité de Selección en el cual participa un representante del Consejo de Alta Dirección Pública.

En diciembre de 2010 el SADP incluía 915 cargos directivos (correspondientes a los niveles jerárquicos I y II). Si se considera el número total de funcionarios en roles ejecutivos (en cargos de confianza, el SADP o direcciones del nivel jerárquico III), el SADP representaba el 20,7% del total. Desde 2003, los cargos adscritos al SADP que al menos habían sido concursados una vez pasaron de solo el 4% al 80%. Al mismo tiempo, la rotación se había mantenido en niveles relativamente bajos, a excepción de lo ocurrido en 2010 a raíz del cambio de la coalición política en el poder. Así, mientras que entre 2006 y 2009 las desvinculaciones de directivos del nivel I habían ascendido a un máximo del 8% anual y la de directivos del nivel II al 4% anual, en 2010 fueron desvinculados el 64% y el 24% de los directivos de cada nivel.⁶ Esta situación gatilló una reflexión sobre la sostenibilidad del SADP en un contexto de alternancia política, fruto del cual el gobierno elaboró un Proyecto de Ley de mejora de la Alta Dirección Pública. Dicho proyecto incluía medidas para elevar la permanencia de directivos del nivel II, mejorar los convenios de gestión de los directivos y fortalecer las capacidades y el rol de la DNSC.

Finalmente, en cuanto al impacto del SADP en la mejora en la entrega de servicios en sus primeros años de existencia, un estudio empírico en el área de salud demostraba —controlando por otras variables— una mejora efectiva en la gestión hospitalaria en aquellos establecimientos adscritos al SADP, en comparación con aquellos no incluidos en el sistema (Lira, 2012). Si bien este ejemplo es altamente relevante por la cantidad de plazas del sistema que cubre el sector salud, a comienzos de 2014 quedaba pendiente la documentación de los beneficios para el sector público chileno de contar con un sistema de altos directivos.

Uruguay: la reforma del nivel directivo como parte de una reforma integral pero poco viable (2005–10)⁷

En 2005 el Frente Amplio llegó al poder incluyendo en su agenda una mejora sustantiva del servicio civil. Así, la Ley de Presupuesto Nacional 2005–09 estableció el mandato de desarrollar para el gobierno central un sistema integrado ocupacional articulado con una nueva escala salarial, así como también de reestructurar la carrera administrativa. La Ley empoderó a la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP), la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como entidades responsables de asesorar al Presidente y al Consejo de Ministros en la política de reforma del Estado y, en específico, en la reforma de la administración pública.

Para otorgarle mayor relevancia política, en 2006 el Presidente Vázquez presentó al gabinete ministerial los lineamientos generales de la reforma de la administración pública que denominó la “madre de todas las

⁶ Al año siguiente, las desvinculaciones en el nivel I descendieron al 6% y al 11% en el nivel II. Un escenario de similar magnitud en cuanto a la rotación tuvo lugar a comienzos de 2014 con un nuevo cambio en la coalición de gobierno, lo cual generó un importante debate sobre el tema.

⁷ Esta sección se basa en Narbondo, Fuentes y Rumeau (2010), Panizza (2010) y Ramos y Scrollini (2013).

reformas". Un año después, la OPP presentó propuestas concretas de reforma, enfatizando la participación de los trabajadores. Para el gobierno, contar con el apoyo de los gremios de trabajadores públicos era un parámetro relevante, dado que los funcionarios constituían parte importante de su base política.

Por su parte, la ONSC había buscado desde 2005 el apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para asumir el rol conferido por la Ley de Presupuesto. Entre los problemas puestos de relieve cabe citar: i) una estructura de puestos y un sistema de carrera rígidos y escasamente meritocráticos y ii) un sistema de compensación salarial poco coherente con la estructura de puestos y que desincentivaba las funciones directivas. Para superarlos, la ONSC se propuso desarrollar una nueva estructura ocupacional, articulada con una escala salarial adecuada, a través de lo que se denominó Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones (SIRO). Esta propuesta se basaba en una experiencia que el Frente Amplio había implementado en la Intendencia de Montevideo.

Para preparar el SIRO, la ONSC elaboró una nueva estructura (Cuadro de Clasificación de Ocupaciones) y un Manual de Descripción de Ocupaciones, sobre la base de un diagnóstico de las ocupaciones existentes en el gobierno central. En segundo lugar, a partir de un diagnóstico del sistema remunerativo vigente, se confeccionó una nueva escala salarial, articulada con la estructura ocupacional, que debía coordinarse con el MEF y la OPP.

En la nueva carrera, los Cargos de Alta Especialización que existían hasta ese entonces fueron reemplazados por un sub escalafón de Alta Conducción, que de esta forma se convertía en la cúspide de la carrera administrativa. Estos funcionarios debían asumir las tareas de dirección y asesoramiento debajo del primer nivel de la estructura administrativa, constituida por cargos de confianza (Directores de Unidades Ejecutoras). Los miembros de la Alta Conducción estarían así por debajo del nivel político que concentraba las decisiones sobre políticas y servicios, sin que existiera un grado importante de diferenciación entre las funciones de formulación y de entrega de servicios en el gobierno central. En cuanto al diseño, se decidió que el sub escalafón estuviera constituido por cuatro grados, agregados por encima de los grados más altos existentes en ese momento.⁸ Al primer grado (grado 17) se accedería desde cualquiera de los demás escalafones, mediante concurso, mientras que los otros tres (grados 18 a 20) fueron considerados funciones (no cargos), a las que solo se podía concursar desde el grado 17. El sistema de concurso elegido fue el de "tres sobres", según el cual cada llamado tendría tres convocatorias simultáneas: la primera dentro de la propia entidad a la que correspondía el cargo, la segunda al interior del gobierno central y, finalmente, la tercera abierta a cualquier postulante. Si en la primera convocatoria no se encontrase el candidato indicado, se pasaría a la segunda y, luego, a la tercera. Para acceder al sub escalafón directivo, el SIRO exigiría una formación especializada en gerencia pública de nivel de maestría. Para el desempeño de las funciones de los grados 18 y superiores se exigía dedicación exclusiva y la firma de un compromiso de gestión, sujeto

⁸ Hasta la creación del SIRO, la carrera pública del gobierno central constaba de 16 grados.

a un porcentaje menor de la remuneración. En caso de evaluación insatisfactoria, el directivo volvería al grado 17, y pasaría a desempeñar labores complejas pero no directivas. Se buscaba así equilibrar las garantías de estabilidad propias de la carrera administrativa con un incentivo al buen desempeño gerencial.

El Congreso aprobó la creación del SIRO, a través de la Ley de Rendición de Cuentas de 2006. En virtud de dicho mandato, la ONSC inició el proceso de reglamentación de los artículos de la Ley, y el diseño del proceso mediante el cual el personal pasaría del sistema antiguo al nuevo. La OPP planteó que dicho trasvase no era posible sin que antes cada organismo del gobierno central en los que fuera a implantarse el nuevo sistema no culminara en una reestructuración organizativa. De esta manera, primero se definirían los puestos y las unidades organizativas útiles, para luego determinar la cantidad y el perfil del personal necesario y, finalmente, iniciar el paso del viejo sistema a la nueva carrera. Sin embargo, la ausencia de un plan sistemático de reestructuraciones en el gobierno central y la lentitud de las entidades al enfrentar dicho proceso, impidieron la implantación del SIRO en la práctica.⁹ A la falta de apoyo al nuevo sistema por parte de los directivos de las entidades se sumaron críticas de los sindicatos, que argumentaron haber participado poco en la elaboración del SIRO.

Sin embargo, el escalafón de conducción pudo escapar a la restricción relativa a las reestructuraciones por tratarse de un escalafón totalmente nuevo. Se identificaron así 87 cargos a ser ocupados mediante el concurso de “tres sobres”. De todos modos, la ONSC no tuvo capacidad para desarrollar un diseño homogéneo y completo de perfiles, diseñar las pruebas y formar los tribunales de evaluación en cada ministerio, y buscó apoyo en la OPP y el MEF. Finalmente, terminó por imponerse una lógica de negociación ad hoc entre dichas agencias centrales y cada ministerio, lo que resultó en concursos para 54 posiciones. La convocatoria tuvo amplia acogida, con la participación de 1.131 postulantes. Sin embargo, solo se ocuparon 31 posiciones.

Aunque el Manual de Descripción de Ocupaciones fue editado en 2009, el proyecto SIRO fue desarticulado en la práctica. En el caso del sub escalafón de Alta Conducción, las posiciones no concursadas fueron finalmente suprimidas por la Ley de Presupuesto Nacional de 2010.

Perú: la opción de una reforma limitada pero viable (2008–13)¹⁰

El proceso de reforma en Perú se desplegó a partir de la iniciativa del Congreso de la República para impulsar un proyecto de Ley del Empleo Público en 2007, que consolidaba la idea de una carrera funcionaria rígida y cerrada. La iniciativa generó en el gobierno el temor de que se impusiera una importante presión sobre las cuentas fiscales, mediante la incorporación a la carrera de una gran cantidad de contratados temporales. Ante dicho riesgo, el Presidente urgió al gabinete ministerial a elaborar una contrapropuesta.

⁹ Sólo el Ministerio de Vivienda concluyó con la reestructuración necesaria y, sin embargo, decidió mantener el viejo sistema de carrera.

¹⁰ Esta sección se basa en Cortázar Velarde (2014) y Corrales (2010).

Asumió la iniciativa el Ministro de Trabajo, que tenía una larga experiencia en temas laborales. El Ministro reunió un conjunto de expertos y, además, pidió apoyo al BID, a través del Programa de Modernización y Descentralización del Estado.

En 2008, el grupo de expertos concluyó que, dada la sucesión de intentos frustrados de reforma,¹¹ sería más adecuado poner en marcha una estrategia menos ambiciosa en lugar de una reforma integral. Entre los aspectos prioritarios se destacaron dos: la renovación de los niveles directivos y el contar con una agencia con capacidad de liderar la reforma. En relación con el primer punto, y tomando como referencia la reforma chilena, se recomendó instalar procesos transparentes y meritocráticos de selección de directivos intermedios. Dado que la clara diferenciación de los puestos de confianza y profesionales a nivel directivo no era factible, se sugirió un cuerpo especial de gerentes, a la luz de la experiencia del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de Argentina de los años ochenta. Además, se insistió en la necesidad de contar con una agencia de carácter ejecutivo para liderar la reforma.

El Ministro de Trabajo reunió apoyo al interior del gabinete, sosteniendo reuniones con el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y el Presidente Alan García. En las reuniones la propuesta acerca del cuerpo se focalizó en cargos directamente vinculados a la ejecución de la inversión pública.¹² A esta idea se sumó la insistencia de un costo conocido y acotado del cuerpo, con un impacto fiscal menor. Durante las reuniones, se logró la incorporación de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) en el proceso de elaboración de la reforma, y el apoyo explícito del Ministro de Economía y Finanzas. Como estrategia legal, se decidió que se elaboraría un decreto por cada medida propuesta (eran cinco en total), a fin de evitar una norma extensa, en cuyo caso el veto a algún tema específico podría obstruir al conjunto de medidas. Finalmente, se decidió aprovechar las facultades legislativas delegadas al Ejecutivo con motivo del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, puesto que dicha delegación contemplaba medidas generales de modernización del Estado.

El equipo de expertos se dedicó a la elaboración de los decretos. En relación con la nueva agencia, se buscó una organización independiente, atendiendo al hecho de que debía garantizar la selección meritocrática del cuerpo de directivos. De acuerdo con la Ley del Poder Ejecutivo se decidió que la agencia rectora del sistema de servicio civil para el gobierno central y los gobiernos subnacionales sería el Organismo Técnico Especializado (OTE). Se propuso que el Consejo Directivo (a ser nombrado por el

¹¹ Entre 1995 y 1997 el Presidente Fujimori dejó de lado un intento ambicioso de reforma (Cortázar Velarde, 2007). En 2004, el Congreso aprobó la Ley del Empleo Público, que sin embargo tuvo escaso impacto en la gestión efectiva del servicio público (no llegó a aprobarse el conjunto de normas específicas que dicha Ley preveía).

¹² La lenta ejecución del gasto en inversión era un problema muy visible y frustrante para el Presidente, dada la mayor disponibilidad de recursos como resultado tanto del crecimiento económico (el PIB aumentó en 2007 y 2008 a tasas del 8,9% y del 9,8%, respectivamente) como del canon minero. Así, si bien el presupuesto de inversión se incrementó en un 72% entre 2007 y 2008, alcanzando los US\$8,6 millones, solo se logró ejecutar el 51,7% y el 53,3% del mismo, respectivamente.

Presidente) estuviera compuesto por especialistas en gestión pública y recursos humanos (RR.HH.). Para garantizar su independencia técnica, se planteó que los miembros del Consejo se renovaran escalonadamente, y tuvieran causales de remoción claramente tipificadas e incompatibilidades predefinidas.

En el caso del Decreto sobre el Cuerpo de Gerentes Públicos, se apuntó a seleccionar progresivamente a un conjunto de profesionales, a los cuales se capacitaría en gerencia pública y ejecución del gasto, para luego ofrecerlos a las instituciones estatales para ocupar puestos de mando medio, dentro de un nuevo marco de carrera y remuneración aplicable solo a estos cargos. Se eligió la modalidad de un “cuerpo” porque se estimó difícil que, sin el sostén de una entidad técnica distinta de la de destino, los gerentes pudieran mejorar la gestión en las instituciones de destino y además ejercer la autonomía que corresponde a directivos profesionales. Los miembros del cuerpo rotarían en varias posiciones a lo largo del tiempo, manteniendo siempre su pertenencia al mismo y volviendo a él cuando concluyeran su período en una posición determinada. La remuneración de cada gerente sería compartida entre el cuerpo y la institución de destino, de manera que pudiera ser mayor a la que la posición ofrecía por sí sola. Se acordó también que el cuerpo tendría carácter transitorio, puesto que en algún momento sería necesario incorporar a los gerentes a una carrera regular pero renovada. Además, se optó por promover un régimen voluntario, en el cual fueran las entidades públicas las que solicitaran los gerentes, y un régimen laboral especial para los miembros del cuerpo, de manera que los gerentes no tuvieran inamovilidad sino contratos de tres años con el cuerpo, renovables según su desempeño. Además, entre otros aspectos, tendrían también una remuneración sensible al costo de oportunidad.

Ante el borrador del Decreto, surgieron observaciones del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Las atribuciones que se proyectaba dar a la nueva agencia en temas salariales habían sido siempre ámbito de acción privilegiada del MEF. Por otra parte, se discutía de qué partidas presupuestales debían salir los fondos para financiar la nueva agencia y el cuerpo de gerentes públicos. La primera preocupación logró ser zanjada con la inclusión del Director de Presupuesto Público del MEF como miembro permanente del Consejo Directivo de la nueva entidad. En cuanto al financiamiento de esta última, fueron claves las claras señales de apoyo del Presidente a la propuesta.

En 2008 se aprobaron los decretos mediante los cuales se creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) y el Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP) (dependiente de la anterior). El paquete incluía también decretos sobre capacitación y evaluación de funcionarios públicos, un nuevo régimen para las contrataciones temporales y la creación del Tribunal del Servicio Civil.

Para la implementación del CGP, SERVIR elaboró el Reglamento del Decreto, que también comprendía un diseño detallado de los procesos de reclutamiento, selección, acompañamiento y evaluación del CGP y, en negociación con el MEF, una propuesta novedosa de remuneración directiva. En el proceso de diseño, los funcionarios de SERVIR conocieron experiencias de selección de directivos de otros países, en particular la de Chile.

Antes del primer proceso de selección de gerentes, se decidió que:

1. Para cada puesto se elaboraría una línea de base, con indicadores y metas, como insumo para los Convenios de Asignación entre el gerente, la entidad de destino y SERVIR.
2. El vínculo laboral de los gerentes sería con la entidad de destino y no con SERVIR.
3. El reclutamiento se realizaría en función de puestos tipo y no de posiciones individuales (los puestos tipo eran una abstracción de puestos comunes, que coincidían con las características de los cargos ligados al ciclo de gasto).
4. La selección sería responsabilidad de SERVIR, pero empresas del sector privado ejecutarían la fase de reclutamiento y preselección (revisión de CV y pruebas técnicas, por ejemplo) de manera anónima hasta entregarle a SERVIR una terna para cada posición concursada.
5. La selección se basaría en un enfoque de competencias.
6. Los candidatos seleccionados participarían de un curso introductorio (con evaluación final), en paralelo al cual se terminarían de analizar sus competencias y se realizaría una entrevista con directivos de SERVIR.
7. La remuneración consistiría en una escala de cinco bandas salariales, definidas no solo en función de la complejidad de los puestos, sino atendiendo también a la complejidad del nivel de gobierno en que se ubica la posición, a la correspondencia con los salarios de mercado y al costo de oportunidad de los candidatos (con relación a su historia salarial del último año).

Con estas definiciones, se realizó una primera convocatoria a través de un sistema informático diseñado a medida que resultó en 3.200 postulantes. En un proceso de selección que contó con la veeduría de la Asociación Civil Transparencia, el consorcio responsable entregó a SERVIR una nómina de 89 nombres. Finalmente, el curso introductorio y la entrevista individual condujeron a la selección de 49 profesionales. El proceso de asignación de los gerentes a los cargos previstos no estuvo exento de dificultades, ya que en algunos casos SERVIR no tuvo a disposición las herramientas legales necesarias para hacer cumplir los acuerdos previos con las instituciones de destino. Finalmente, un total de 36 gerentes públicos fueron asignados a sus puestos.

En años posteriores, SERVIR aprovechó los aprendizajes del proceso de implementación para introducir mejoras que aceleraron la selección y desincentivaron la negativa de las instituciones de destino para recibir al gerente solicitado. Entre 2009 y 2013 se realizaron seis convocatorias más, mediante las cuales se seleccionaron a 295 gerentes, de los cuales 143 estaban asignados a julio de 2013.¹³ El 63% se asignó

¹³ La diferencia corresponde a los gerentes públicos que se encuentran en disponibilidad, es decir: que formando parte del cuerpo, han concluido una asignación o todavía no han iniciado ninguna. El diseño del CGP contemplaba esta figura, limitando la situación de disponibilidad a un máximo de un año. De acuerdo con esta disposición, 43 gerentes que se encontraban en disponibilidad fueron separados del cuerpo al no ocupar una posición directiva efectiva.

a entidades del Poder Ejecutivo Nacional, el 18% al Poder Judicial y el 19% a gobiernos subnacionales. En este último grupo, y con el fin de evaluar el impacto de los gerentes públicos en el objetivo de mejorar la ejecución del gasto en los gobiernos regionales, SERVIR documentó una mejora promedio del 88% en la ejecución del presupuesto de inversión antes y después de la incorporación de los gerentes (SERVIR, 2014).

Aprendizajes sobre la dinámica de los procesos de reforma directiva

Los tres casos reseñados muestran un esfuerzo explícito por reformar el nivel directivo, que avanza progresivamente hasta lograr una sanción legislativa. Sin embargo, mientras que en los casos de Chile y Perú las medidas aprobadas se implementaron, en el caso de Uruguay la puesta en marcha ha sido limitada y da pie para una reversión. Esta diferencia encierra interesantes aprendizajes para el impulso de reformas del nivel directivo.

1. **Articular la reforma con otras prioridades de política.** Como se ha señalado, la profesionalización del estamento directivo implica la renuncia de los políticos a su capacidad de seleccionar discrecionalmente a los directivos públicos. Sin embargo, el impulso para este tipo de reformas, basado en la bondad de profesionalizar la función ejecutiva, puede no ser suficiente. Los casos sugieren que articular dicha reforma con otros objetivos políticos importantes y urgentes —como mejorar la ejecución del gasto público o superar crisis políticas apremiantes— suele ser un mecanismo indispensable para que el impulso a la reforma no desfallezca.

En Chile y Perú, el impulso reformador fue una respuesta a situaciones que implicaron riesgos políticos para los gobiernos, y la reforma se articuló explícitamente con problemas importantes de la agenda gubernamental (deficiencias en cuanto a ética pública y la necesidad de impulsar el ritmo de ejecución del gasto). Esta articulación con prioridades fuera del ámbito de la GRH no ocurrió en Uruguay, donde el impulso reformador provino de los compromisos políticos asumidos por un nuevo gobierno sin que estos implicaran riesgos políticos específicos.

2. **La participación de las instituciones fiscales es indispensable.** Cualquier reforma que afecte el servicio civil tiene efectos importantes en el gasto público. El desencuentro entre la perspectiva de una disciplina fiscal necesaria y la de mejoras requeridas en el servicio civil suele conducir al bloqueo de las reformas. Si bien la reforma directiva puede tener un impacto acotado, el cual, además, es posible calcular sin gran dificultad, puede ser entendida por las autoridades fiscales como un primer paso hacia una reforma más amplia, esa sí con importantes consecuencias presupuestales. En consecuencia, resulta indispensable la coordinación entre quienes impulsan la reforma directiva y las instancias responsables del presupuesto y la gestión fiscal, no solo para evitar posibles bloqueos sino también para favorecer la coordinación que se requiere, por ejemplo, en cuanto a las políticas salariales y la de GRH.

La comparación de casos respalda esta afirmación. En Chile y Perú la articulación entre las instancias responsables fue activa y relativamente sólida: en el primer caso con un claro liderazgo de la DIPRES y en el segundo con una relación conflictiva que logró manejarse adecuadamente. En el proceso uruguayo esta articulación fue más laxa. Dicho esto, en los tres casos la articulación condujo a evitar vetos tempranos, gatillados muchas veces por el posible costo fiscal de las reformas de personal.

3. **Proteger la reforma directiva de reformas mayores en GRH.** La reforma del nivel directivo puede ser contenida dentro de un conjunto mayor de reformas de GRH (como ocurrió en Uruguay y, en menor medida, en Chile), o, por el contrario, estar relativamente aislada dentro de una agenda limitada (como en el caso peruano). Sin embargo, garantizar algún grado de autonomía de la reforma directiva respecto de una reforma mayor del servicio público puede ser un camino que facilite su progreso, debido a que los puntos de posible discrepancia y veto respecto de reformas mayores son numerosos, y pueden conducir a que la reforma directiva quede atrapada dentro de un bloqueo mayor.

La comparación de casos afirma esta conclusión. En Chile y Perú se logró aislar la reforma directiva de modificaciones mayores de GRH: en el caso peruano mediante la creación de un cuerpo gerencial desligado de la carrera pública, y en el chileno, mediante un SADP desligado del sistema de carrera, y un marco institucional (el Consejo de Alta Dirección de la DNSC) autónomo de la gestión del resto del servicio público. En el caso uruguayo, la opción de un estamento directivo articulado con la carrera administrativa (y gestionado a través del mismo sistema SIRO) condujo a un resultado distinto. Si bien se aprobó el conjunto de la reforma encarnada en el SIRO, el escalafón de Alta Dirección fue casi lo único que pudo sobrepasar la exigencia de que las reestructuras organizativas estuvieran concluidas antes de la implementación del nuevo régimen. En otras palabras, mientras que la reforma directiva en los dos primeros países fue un objetivo que se buscó preservar como prioritario, en el caso uruguayo fue un sobreviviente de las limitaciones prácticas impuestas a la reforma general.

En términos más generales, la opción de incluir la reforma directiva dentro de una reforma integral de la administración pública tiene la ventaja de promover la consistencia y coherencia de los resultados finales. Sin embargo, encierra la posible desventaja de que las reformas se vean bloqueadas. La opción de una reforma incremental, en cuyo caso el avance inicial se limita a medidas sobre las cuales es posible lograr consenso, o por lo menos un apoyo significativo, dejando las más controversiales para después, tiene mayores probabilidades de progresar. En contrapartida, puede conducir a resultados de baja coherencia interna. El caso uruguayo se ajusta más a la primera opción, mientras que el peruano a la segunda. Sea cual fuere la opción estratégica que se tome, es necesario considerar las ventajas de cada camino, y disponer de medidas para enfrentar las desventajas

previstas. Por otra parte, es importante considerar la reforma del servicio civil como un proceso de largo plazo, en el cual unas medidas pueden abrir paso a otras mayores.¹⁴

4. **Claro control normativo y operativo del proceso.** La selección y asignación de directivos es una tarea de elevada complejidad técnica, expuesta a presiones políticas y corporativas. Entonces, resulta clave garantizar que el control normativo y operativo de la selección y asignación esté en manos de un conjunto acotado y coordinado de actores. En Chile y Perú, las nuevas agencias tuvieron un claro control sobre la implementación de la reforma (en el caso de Chile, el control fue compartido con el Consejo de Alta Dirección), mientras que en Uruguay cada ministerio mantuvo el control de los propios procesos de selección y asignación de los directivos. Así, mientras SERVIR y la DNSC pudieron impulsar procesos relativamente rápidos de selección y asignación, la ONSC se vio obligada a entrar a un proceso complejo de negociación con cada ministerio.

En segundo lugar, un sistema operativo a la medida para la selección y asignación de directivos puede favorecer la reforma, puesto que normaliza los procesos de selección, aumenta su transparencia y dificulta la negociación oportunista. En Chile y Perú se contó con el desarrollo de un sistema parecido. No se observa algo similar en el caso uruguayo, lo que favoreció el hecho de que los pocos procesos que se llevaron adelante carecieran de homogeneidad, cohesión y solidez. Los casos también sugieren que el control de dicho sistema por parte de una agencia ejecutiva es de primordial importancia. Además, queda claro que su implantación gradual es recomendable, pues da tiempo a que se desarrollen las capacidades técnicas necesarias, y permite el progresivo ajuste del sistema.

5. **Dejar espacio para el aprendizaje.** La complejidad de la tarea de seleccionar y asignar directivos públicos requiere un largo proceso de desarrollo de capacidades, que solo es posible si se deja espacio suficiente para el aprendizaje por parte de las entidades responsables de la reforma, es decir: para el ensayo, el reconocimiento del error y la mejora consiguiente de los procesos de trabajo. En los tres casos analizados se observa que el aprendizaje se realizó fundamentalmente a través de dos mecanismos: la experimentación y la resolución de problemas durante la implementación (Leonard-Barton, 1995). Así, tanto en Perú como en Chile, las nuevas agencias se vieron en la necesidad de crear sistemas y procedimientos de selección hasta entonces inexistentes en los aparatos públicos correspondientes, probarlos sobre la marcha de un primer proceso de selección y, luego, iniciar un camino de sucesivas mejoras y correcciones sobre la base de las limitaciones y problemas hallados durante su puesta en uso. Cabe destacar que dichas agencias no fueron cuestionadas por las

¹⁴ En el caso de Perú, la reforma incremental y limitada del año 2008 sirvió —fundamentalmente a través de la creación de SERVIR y del establecimiento de un marco de coordinación entre dicha agencia, la PCM y el MEF— como base necesaria para que unos años después se aprobara un marco legal que pretende reformar de manera integral el conjunto de la carrera administrativa (Ley 30057, del Servicio Civil, aprobada en 2013). Así, un proceso incremental sentó las bases para un posterior esfuerzo de reforma integral.

autoridades políticas o la ciudadanía a partir de dichas limitaciones iniciales (o que, en todo caso, dichos cuestionamientos pudieron ser enfrentados), gracias a lo cual hubo espacio suficiente para continuar con el aprendizaje.

El importante proceso de experimentación que tuvo lugar se basó en dos procesos centrales de aprendizaje: el proveniente de la experiencia de otros (aprendizaje indirecto) y aquel derivado de la interpretación de la propia experiencia pasada (Levitt y March, 1988). Así, queda claro que la reforma chilena abrevó en la experiencia de los países anglosajones, mientras que la reforma peruana, a su vez, tomó como referencia directa lo que fue la implementación del SADP chileno. En cuanto al segundo proceso, impulsar el SIRO exigió que Uruguay tuviera que aprender a partir de experiencias propias de reforma, como en el caso de la que se implantó en la Intendencia de Montevideo. Un caso más claro de interpretación (crítica en este caso) del propio pasado, ocurrió en Perú, donde la creación de conciencia respecto de una larga hilera de intentos fallidos en décadas anteriores facilitó la generación de consenso respecto de la necesidad de hacer algo, aunque ello fuera limitado. Podría decirse que el “cansancio” generado por los fracasos anteriores contribuyó a legitimar la opción de la “agenda mínima” de reformas.

LAS GARANTÍAS CONTRA LA POLITIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL: LECCIONES DE PARAGUAY Y REPÚBLICA DOMINICANA

Un creciente número de análisis estadísticos destaca la relevancia de profesionalizar los servicios civiles para propiciar el desarrollo económico y, en particular, de introducir garantías contra la politización, como la meritocracia en el ingreso a la función pública y en el progreso de la carrera (véase el trabajo reciente de Dahlström, Lapuente y Teorell, 2011). Entendemos la politización como la prevalencia de un importante margen de discrecionalidad por parte de los políticos electos y sus delegados para tomar decisiones en materia de recursos humanos públicos, en lugar de seguir reglas establecidas y orientadas hacia el mérito y la profesionalización. Estos puntos se recogen de la metodología derivada de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, principalmente, a través del índice de mérito.

En este contexto, varios estudios recientes se han dedicado a examinar las dinámicas subyacentes a esta reforma (véase, en particular, Grindle 2012), aunque no con un enfoque en los países que ostentan bajos índices de desarrollo del servicio civil en América Latina según el diagnóstico de este informe. Ya que hay 10 países de la región que se encuentran dentro de este subconjunto, es de particular valor comprender la dinámica de los procesos de introducción de garantías contra la politización para estos países y extraer lecciones de utilidad. Con este objetivo en mente, se presenta a continuación un análisis comparativo de dos experiencias recientes de reforma: una en Paraguay y la otra en la República Dominicana.

Paraguay: la introducción focalizada de la meritocracia (2008–12)¹⁵

Hasta 2008 Paraguay había sido considerado por varios estudios como un caso típico de politización del servicio civil (véase, por ejemplo, Nickson y Lambert 2002). Como se pudo observar en el capítulo 2, en el primer diagnóstico regional de la administración pública, realizado en 2004, el país ocupó uno de los últimos lugares en el índice de calidad del servicio civil, con una posición similar en cuanto al índice específico sobre uso del mérito. Al mismo tiempo, Paraguay se caracterizaba por haber mantenido en el poder a un mismo partido durante 61 años (la Asociación Nacional Republicana [ANR] o Partido Colorado). En 2008, el país experimentó con la alternancia, cuando un *outsider* del sistema partidario —el ex obispo Fernando Lugo— llegó a la Presidencia con apoyo del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), un tradicional partido de oposición.

El gobierno de Lugo promovió una reforma integral de la administración pública, a fin de transitar “del Estado patrimonialista a uno moderno-democrático” (Secretaría de la Función Pública, 2010). En este contexto, y con el propósito de introducir garantías contra la politización y modernizar el servicio civil, el nuevo gobierno se propuso:

1. Mejorar la Ley de la Función Pública (1626/2000).
2. Desarrollar una política integral de GRH, guiada por la Carta Iberoamericana de Función Pública, y regulada a través de un decreto del Poder Ejecutivo.
3. Desarrollar e implementar un sistema de información para el control de la carrera administrativa (SICCA).
4. Implementar concursos de oposición, como base para una gestión meritocrática del reclutamiento y la promoción.
5. Fortalecer la Secretaría de la Función Pública (SFP) y las unidades de RR.HH. en las instituciones de línea, como medida transversal.

En la etapa de formulación se lograron avances para todas estas medidas. Se llevaron adelante, por ejemplo, proyectos de reforma de la ley de función pública, de la política integral de GRH y del SICCA. Sin embargo, la aprobación de medidas de carácter universal —como la reforma legal, el decreto para hacer obligatoria la nueva política de GRH y el decreto para regular el SICCA— requería el apoyo presidencial o legislativo. Al no obtenerse este apoyo, los esfuerzos se vieron frustrados.¹⁶ En contraposición, las medidas que podían implementarse de manera focalizada en parte de las instituciones públicas —en

¹⁵ Esta sección se basa principalmente en Lafuente y Schuster (2014).

¹⁶ Véase Schuster (2013) para un análisis de los factores políticos que impidieron lograr el apoyo presidencial y legislativo para reformas universales del servicio civil.

particular, los concursos por oposición para el ingreso y la promoción del personal— sí lograron avanzar hacia su implementación.

De acuerdo con los limitados datos disponibles, entre 2008 y 2012 fueron objeto de concurso 24.235 cargos con supervisión y acompañamiento de la Secretaría de la Función Pública (SFP), oscilando entre un mínimo de 434 en 2008 y un máximo de 11.173 en 2012. Cabe destacar que antes de 2008 solo 7 cargos habían sido concursados con supervisión y acompañamiento de la SFP desde la creación legal de la misma en 2000.¹⁷ Hubo un gran interés por parte de la ciudadanía, con 76.885 candidatos concursando para los cargos. Se estima que mediante estos concursos se habrían ocupado el 26% de los puestos vacantes entre 2008 y 2011 (Schuster, 2013). La evidencia empírica sugiere que, a pesar de la débil institucionalidad del contexto, la mayor parte de estos concursos no fueron formalidades socavadas informalmente por preferencias partidarias o personales, sino procesos que lograron una selección objetiva para las vacantes concursadas. Dos datos contribuyen a sostener esta percepción. Primero, solamente el 0,5% de los concursos fueron objeto de quejas. Y segundo, una encuesta de percepción de expertos sugiere que, entre 2008 y 2012, del 26% del total de vacantes que fueron concursadas, el 22% se ocupó mediante concursos que fueron percibidos como competitivos y meritocráticos tanto en lo formal como en lo sustancial (Schuster, 2013).

La posibilidad de llevar a cabo reformas focalizadas en instituciones específicas pero, al mismo tiempo, la dificultad para lograr avances en cuanto a reformas universales e integrales, se explica en parte por la multiplicidad de actores de veto que enfrentó el gobierno de Lugo, sin mayorías en el Congreso y en la Corte Suprema, y con un gabinete dividido entre partidos de izquierda y el Partido Liberal. Como tal, la SFP contó con un mandato de facto para la profesionalización focalizada de la función pública, aunque sin facultades reales para sancionar a las instituciones que no cumplieran con las resoluciones de GRH. En respuesta, la SFP optó intencionalmente por aprovechar la potencialidad del marco legal vigente —que posibilitaba la profesionalización en gran parte de los subsistemas del servicio civil aunque no aseguraba su cumplimiento— para apoyar a las instituciones que voluntariamente se interesaron en la profesionalización. Al mismo tiempo, la SFP buscó incentivar la colaboración de las instituciones restantes, por medio de acciones legales y discursivas en contra del reclutamiento clientelista del personal. En este contexto, por ejemplo, presentó al Fiscal General del Estado las primeras acusaciones de tráfico de influencias contra legisladores. Estas acusaciones ayudaron a dirigir la atención de los medios de comunicación hacia la ilegalidad del clientelismo en el servicio civil, y significaron alguna presión sobre las demás instituciones en falta (Schuster, 2013).

La combinación de colaboración y presión —pero sin facultad de sanción— por parte de la SFP, por un lado, y la resistencia de los actores con intereses de politización por otro —lo cual se vio reflejado, por

¹⁷ Este dato no contempla los concursos llevados a cabo sin supervisión de la SFP, como aquellos propios para docentes o jueces.

ejemplo, en las interpelaciones legislativas prolongadas a ministros que empujaron la reforma en sus instituciones— condujeron a un aumento significativo pero focalizado de la *concurabilidad* en el Estado paraguayo. Mientras que 50 de 113 instituciones terminaron llevando a cabo concursos (Secretaría de la Función Pública, 2012), el 95% de las vacantes concursadas se concentró en seis instituciones. En varias de ellas se logró un cambio del criterio predominante para el reclutamiento y la selección de RR.HH. hacia el mérito. Por ejemplo, una instrucción ministerial del Ministerio de Salud para utilizar el sistema de concursos —excepto en situaciones de contingencia que requirieran contratación inmediata (como epidemias)— contribuyó a que más de la mitad de las vacantes fueran sometidas a concurso entre 2008 y 2011 (Schuster, 2013).

Como requisito previo para acompañar y supervisar la implementación focalizada de los concursos y de las políticas complementarias, la SFP se benefició de un fortalecimiento de sus capacidades. Gracias a cargos financiados por la cooperación internacional y comisiones de personal de otras instituciones (entre otros factores), la SFP casi duplicó el número de personal que tenía durante el período presidencial anterior, y pudo contratar al equipo técnico requerido para la reforma (Schuster, 2013). Este fortalecimiento se evidencia también en un aumento del 77% del presupuesto asignado (2008–11) (Secretaría de la Función Pública, 2011).

Debido a la centralización regulatoria en la SFP y la descentralización operativa en las direcciones de RR.HH., era indispensable invertir en implantar capacidad tanto en la entidad rectora como en las direcciones de RR.HH. de las instituciones. Una vez fortalecida, la SFP colaboró con las direcciones de RR.HH. de las instituciones del sector público a través de diversas modalidades. La asistencia técnica para la implementación de los concursos fue acompañada por oportunidades de formación y capacitación en los instrumentos para la gestión y el desarrollo de recursos humanos impulsados por la SFP. La importancia de este esfuerzo de capacitación sobre cómo gestionar de una manera profesional los recursos humanos se deriva del limitado ámbito de acción previa del que gozaban las direcciones de RR.HH. en las instituciones del sector público, frecuentemente restringido al procesamiento de contratos y la nómina. Muchas de ellas jamás habían llevado a cabo un concurso para seleccionar al personal. Otra acción importante consistió en la implantación del Índice de Gestión de Personas —un indicador diseñado por la SFP con apoyo de algunos donantes sobre la base del diagnóstico realizado en BID (2006)— en 32 instituciones que voluntariamente participaron en la iniciativa. Este índice sirvió para diagnosticar los avances en los subsistemas de gestión del servicio civil de cada entidad, facilitando el desarrollo de objetivos y planes de trabajo para la mejora de la GRH a nivel institucional. De manera similar, la SFP intervino en favor de la jerarquización de aquellas direcciones de RR.HH. que tenían un rango relativamente bajo en los organigramas institucionales (Secretaría de la Función Pública, 2009).

Si bien no se cuenta con registros sobre el uso del mérito para el reclutamiento y la selección de personal durante la breve administración del Presidente Franco —luego de la salida del Presidente Lugo mediante juicio político en 2012—, en su Plan de Políticas de Gestión y Desarrollo de las Personas 2013–2018, el gobierno de Horacio Cartes ha retomado como prioridad la introducción de garantías contra la politización, en particular por medio del uso del mérito en la GRH de las instituciones estatales, con acompañamiento de la SFP (Peralta, 2013).

Por último, las reformas antes mencionadas tuvieron un importante impacto para acercar a Paraguay a las buenas prácticas promovidas por la Carta Iberoamericana de la Función Pública, que recoge la metodología cuyos resultados se detallan principalmente en el capítulo 2 y en el anexo 2. Paraguay alcanzó un índice de mérito de 40 puntos (comparado con una puntuación de solamente 13 en 2004). Los esfuerzos por fortalecer a la entidad rectora a fin de acompañar la reforma también se vieron reflejados en una mejora en la puntuación del subsistema de Organización de la Función de Recursos Humanos, que pasó de 20 puntos en 2004 a 40 puntos en 2013. Estos y otros esfuerzos se reflejaron en un avance del Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC) de Paraguay, que pasó de 12 puntos en 2004 a un total de 26 puntos en 2013.

República Dominicana: las reformas legales y sus desafíos de implementación (2004–13)¹⁸

Como en muchos otros países con niveles de desarrollo similares, la reforma del servicio civil en la República Dominicana enfrenta fuertes desafíos políticos: la movilización del apoyo electoral se basa en parte en la entrega de bienes clientelares, incluido el acceso discrecional a empleos públicos (PNUD, 2004; Kitschelt y Singer, 2009). A pesar de este contexto adverso, a partir de 2000 se iniciaron importantes reformas de la administración pública y, en particular, durante las presidencias de Leonel Fernández (2004–12) y Danilo Medina (2012 al presente). El diseño de estas reformas se benefició de varios diagnósticos, llevados a cabo desde el 2003, en particular sobre las debilidades de la Ley 14–91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Por medio de las reformas, se buscó fortalecer el respaldo legal, la institucionalidad de la entidad rectora y las prácticas de gestión en términos de garantías contra la politización. Cinco objetivos principales de reforma sobresalen en este sentido:

1. La aprobación de una nueva ley de la función pública, alineada con la Carta Iberoamericana de la Función Pública.
2. La inclusión de los principios de carrera pública (mérito y estabilidad laboral) en una nueva Constitución.

¹⁸ Esta sección se basa en Schuster (2014a).

3. La aprobación de una nueva ley de política salarial.
4. La implementación del nuevo marco normativo, el cual incluye: la incorporación de los funcionarios públicos a las carreras administrativas y especiales,¹⁹ la introducción de evaluaciones de desempeño, la implementación de procesos de selección de personal sobre la base del mérito, y la implementación de un sistema de gestión e información del empleo público (el Sistema de Administración de Servidores Públicos o SASP).
5. El fortalecimiento institucional y la jerarquización de la entonces Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), entidad encargada de la reglamentación y supervisión del servicio civil.

A nivel normativo, la República Dominicana ha realizado avances muy importantes hacia el logro de estos objetivos. En 2008 se aprobó una nueva Ley de Función Pública, a lo que en 2010 se le sumó una nueva Constitución, que consagra los principios de mérito y estabilidad laboral para los funcionarios públicos de carrera, así como también una Ley de Regulación Salarial del Estado Dominicano, aprobada en 2013. Además, se estableció una serie de reglamentos e instructivos que abarcan varios subsistemas de gestión del servicio civil.

En el mismo período, el servicio civil de la República Dominicana se ha visto beneficiado de varias transformaciones formales importantes, algunas de las cuales se citan a continuación. Por ejemplo, la entidad rectora —hoy el Ministerio de Administración Pública (MAP)— ha pasado de ser una oficina nacional a tener rango ministerial. Entre 2005 y 2012 se realizaron 259.138 evaluaciones de desempeño; 59.300 funcionarios públicos se incorporaron a la carrera en ese mismo período (Schuster, 2014a); y el SASP comenzó a recopilar datos sobre el género, el tipo de contrato, la remuneración y la edad de los funcionarios, entre otros, para un grupo de 220.000 funcionarios públicos del gobierno central (MAP, 2013).

Sin embargo, salvo algunas excepciones, estas transformaciones habrían tenido un impacto limitado en la modificación de las prácticas de gestión del empleo público a comienzos de 2014. Si bien la incorporación a la carrera ha propiciado una racionalización previa de organigramas y puestos, y ha fortalecido la estabilidad laboral —cuyo cumplimiento seguirá siendo un desafío en un Estado de derecho débil—, el 94% de las incorporaciones se basó en evaluaciones y no en procesos competitivos, asegurando de facto solamente el cumplimiento de requisitos mínimos de estudio y experiencia para un puesto (Schuster, 2014a). El número de reclutamientos basados en concursos públicos por oposición y supervisados por el MAP fue marginal, y ascendió a 18 en 2011 y a 39 en 2012, en un contexto donde la fuerza laboral sumó 27.676 funcionarios en esos dos años (Schuster,

¹⁹ La Ley de Función Pública de 2008 (Ley 41-08) estableció cuatro categorías de funcionarios: de libre nombramiento, de estatuto simplificado, temporal y de carrera. Al mismo tiempo, la Ley otorga un plazo, que vence en 2016, para evaluar a todos los funcionarios que actualmente ocupan cargos de carrera para su ingreso a la carrera.

2014a).²⁰ Según una encuesta de expertos, la afiliación partidaria y en segundo lugar las conexiones personales —y no las calificaciones profesionales— eran los criterios dominantes de selección de personal para las vacantes que no se llenaban por concurso (Schuster, 2014b). Además, las trayectorias de carrera seguían sin ser establecidas. En lo que respecta a la evaluación del desempeño, y de forma similar a lo que ocurre en la mayoría de los países de la región, el 96,4% de los funcionarios públicos se encontraba dentro de la clasificación buena y excelente (2005–12) (Schuster, 2014a). La reforma legal de política salarial aprobada en julio de 2013 aún era muy reciente a comienzos de 2014, y el desafío principal era su implementación.

En síntesis, durante el período bajo análisis se alcanzaron reformas integrales a nivel normativo, aunque en la práctica solo se registraban avances parciales en varios de los subsistemas. Este progreso parcial en la práctica no debería ser subvalorado en el contexto local: se logró a pesar de una economía política adversa y capacidades técnicas limitadas.

El progreso de las reformas legales mencionadas se basó en tres factores clave: la construcción de una coalición de demanda para la reforma amplia y poli-céntrica, el liderazgo de un ministro influyente y el fortalecimiento institucional del MAP. En la formulación de la nueva ley de la función pública, la entonces Oficina Nacional de Administración y Personal involucró al Diálogo Nacional para fomentar una demanda poli-céntrica pro reforma. El diálogo había sido iniciado gracias a la iniciativa del Presidente Fernández y fue una instancia que reunió a la mayor parte de los principales agentes económicos y sociales del país, desde organizaciones no gubernamentales (ONG) hasta organizaciones religiosas y asociaciones de empresas. En el diálogo se discutió durante varios meses cada artículo y capítulo de la ley, y se llegó a consenso sobre ellos (Delmas, 2007). Posteriormente, la negociación parlamentaria se vio facilitada por un protagonismo colectivo de las bancadas, lo cual involucró a los partidos de oposición y sus líderes. Los seminarios celebrados sobre esta ley, por ejemplo, congregaron hasta 140 legisladores (Schuster, 2014a).

De manera similar, el proceso de implementación se caracterizó por la formación de coaliciones amplias que demandaron que se llevara a cabo la reforma. La implementación fue, por ejemplo, objeto de debate en una de las 10 mesas de trabajo de la Iniciativa Participativa Anticorrupción (IPAC). Impulsada por una coalición de 13 donantes y organismos internacionales en respuesta a una solicitud de apoyo del Presidente Fernández, entre 2010 y 2012 la IPAC juntó a 260 actores clave de la sociedad. Además, recibió amplia cobertura mediática. Un sistema de semáforos para monitorear los avances del MAP hacia el logro de metas incrementales progresivas y alcanzables a corto plazo facilitó la orientación de

²⁰ Este dato no contempla los concursos llevados a cabo sin supervisión del MAP y fuera del alcance de la Ley de Función Pública. Unos 21.223 docentes fueron reclutados mediante concurso (2007–11) por el Ministerio de Educación, por ejemplo, así como también 248 jueces (2002–11) por la Corte Suprema y 1.223 empleados (2006–12) por la Dirección General de Impuestos Internos (Schuster, 2014a).

las demandas sociales para la reforma del servicio civil (Banco Mundial, 2012). Como estas metas fueron consistentes con aquellas del MAP, las demandas sociales aumentaron de facto el poder de negociación de este ministerio y, en particular, del Ministro del MAP, dentro del gobierno. Políticamente influyente —ex senador y miembro del comité político del partido gobernante—, el ministro acompañó las demandas externas de esfuerzos para persuadir a sus colegas. La combinación de apoyo externo e influencia política del ministro fue clave en un contexto de resistencia interna a la reforma y limitaciones en la capacidad de sanción del MAP. El incumplimiento de las nuevas normativas y reglamentaciones de RR.HH., por ejemplo, en la mayoría de los casos no trajo consigo sanciones para las instituciones en falta. En este contexto, la resistencia a cumplir fue particularmente fuerte en subsistemas que chocaron con la forma tradicional de hacer política. El Ministro del MAP, por ejemplo, notó que “ciertamente no siempre estoy bien recibido [...] a veces me dicen: bueno, tú después buscarás quién va a hacer la campaña” (citado en Schuster, 2014b).

El fortalecimiento institucional del MAP fue un tercer factor que propició la reforma. La capacidad operativa de la entidad rectora se vio fortalecida por las contribuciones técnicas y financieras de los donantes y los organismos internacionales, cuyos aportes representaban alrededor del 25% del presupuesto del MAP. Pese a estos avances en la capacidad del MAP, a comienzos de 2014 la implementación de algunas de las reformas aún presentaba desafíos técnicos: los concursos por oposición, por ejemplo, a veces tomaban más de seis meses, en parte a causa de las limitaciones en la capacidad de acompañamiento del MAP (Schuster, 2014a).

Estas iniciativas de reforma le han permitido a la República Dominicana avanzar en los puntos de referencia de las prácticas promovidas por la Carta Iberoamericana de la Función Pública (véanse el capítulo 2 y el anexo 2). Su puntuación en el IDSC fue una de las que más progresó en la región, pasando de 27 a 39 puntos entre 2004 y 2012. El índice de mérito pasó de 7 a 27 puntos, y el subsistema de Organización de la Función de Recursos Humanos aumentó de 50 a 60 puntos, un nivel considerablemente elevado en términos relativos.

En resumen, la aprobación de las nuevas normas y su implementación parcial fue posible gracias a la formación de una amplia coalición externa al gobierno, que demandaba reformas al servicio civil, combinada con una entidad rectora que buscaba empujarlas y que se vio beneficiada de un fortalecimiento institucional importante. Los avances en la implementación se concentraron en particular en la creación de organigramas y del SASP, en la capacitación de los funcionarios, su evaluación formal y su incorporación en la denominada carrera. Sin embargo, los cambios en las prácticas de gestión del empleo que contrarrestarían la movilización de apoyo electoral en base al acceso discrecional a empleos públicos habrían sido limitados. No parece haber habido progresos, por ejemplo, en los reclutamientos, las promociones o los aumentos salariales basados sustancialmente en criterios meritocráticos.

Algunos aprendizajes sobre la dinámica de los procesos de introducción de garantías contra la politización

El análisis de la dinámica de reforma de los dos casos estudiados nos permite extraer cinco lecciones sobre la introducción de garantías contra la politización y, más tentativamente, sobre la profesionalización de los servicios civiles de bajo nivel de desarrollo en general (véase, para mayor detalle, Lafuente y Schuster [2014]; Schuster [2014a]).

1. **Los avances en las prácticas de gestión del servicio civil —y no el perfeccionamiento de la normativa existente— suelen ser los sustentos clave para las garantías contra la politización.** Las leyes de función pública que incorporan buenas prácticas internacionales conllevan —especialmente en contextos de menor profesionalización y de un Estado de Derecho débil— el riesgo de ampliar la brecha entre el mandato legal y las capacidades reales de implementación de estas prácticas y hacer cumplir la ley. Estas mayores brechas y la falta de cumplimiento sin capacidad de sanción pueden llevar a una menor credibilidad en la reforma.

En contraste con la confianza excesiva en perfeccionamientos legales, los cambios en las prácticas de GRH suelen sustentar las reformas y su institucionalización. La comparación entre Paraguay y República Dominicana en términos de sus avances hacia la meritocracia es paradigmática. En el período de análisis, la República Dominicana logró cambios legales y constitucionales pero en la práctica solo un progreso marginal en este ámbito particular. Por su parte, Paraguay no alcanzó ni siquiera la aprobación de un decreto ejecutivo, pero sí realizó un importante avance inicial, en particular si se considera el punto de partida, al introducir el principio de mérito en la selección de personal de distintas instituciones.

La recomendación de priorizar cambios en la práctica tiene especial validez en América Latina, ya que todos los países de la región cuentan ahora con leyes de servicio civil que posibilitan la profesionalización —por ejemplo, por medio de reclutamientos basados en el mérito— sin que se requieran modificaciones legales adicionales (excepto por reglamentos para implementar la ley). Esta lección también se ve sustentada por otros trabajos empíricos. Por ejemplo, Grindle (2010:2) concluye que “la implementación, no la ley, determina la persistencia del patronazgo”.

2. **Más allá de si los cambios legales integrales llegan o no a aprobarse, su implementación es necesariamente progresiva o parcial.** Debido a la cantidad de actores que suelen vetar las reformas de las prácticas de gestión en contextos de servicios civiles no profesionales, en la etapa de implementación las reformas universales pueden acabar reducidas, a reformas parciales enfocadas en subsistemas, instituciones o segmentos específicos. Así, mientras que en la República

Dominicana se lograron cambios exhaustivos en la ley, la puesta en marcha de las reformas fue circunscrita, tanto en dicho país como en Paraguay, a subsistemas específicos y a un limitado conjunto de instituciones estatales. Este hallazgo es congruente con estudios previos que enfatizaron la larga duración de los procesos de reforma de la administración pública (Grindle, 2012). De manera concomitante, se logran más avances con los recursos limitados disponibles si se diseñan, a priori, reformas incrementales en vez de integrales, que tomen en cuenta las restricciones técnicas y políticas existentes.

3. ***El fortalecimiento de las entidades rectoras y de las unidades de recursos humanos es un requisito previo para lograr avances en la implementación de garantías contra la politización.*** Por su misma naturaleza, los servicios civiles que carecen de garantías contra la politización suelen caracterizarse por una falta de capacidad instalada para la gestión profesional de personal. Al mismo tiempo, y como lo demuestra el caso dominicano y varios otros casos (Grindle, 2012), los opositores de la profesionalización suelen encubrir su oposición a la reforma por medio de presupuestos acotados para las entidades rectoras. Por lo tanto, el apoyo de los donantes y de los organismos internacionales puede ser clave para afrontar este desafío y asegurar una capacidad mínima para la reforma. En particular, y como ya se detalló, el apoyo financiero externo fue importante para asegurar la capacidad de operación del MAP en la República Dominicana y para fomentar la capacidad técnica y financiera requerida para la reforma en la SFP de Paraguay. El caso paraguayo demuestra también que cuando esta mayor capacidad coincide con el interés político, la profesionalización focalizada a nivel institucional puede ocurrir de manera acelerada.
4. ***La construcción de coaliciones amplias pro reforma es factible y deseable para avanzar con la profesionalización de los servicios civiles de bajo nivel de desarrollo.*** Mientras que los problemas de acción colectiva complican las movilizaciones sociales de base, la experiencia dominicana sugiere que la negociación e implementación de la reforma puede impulsarse a través de coaliciones amplias entre ONG, universidades, el sector privado, los donantes, los organismos internacionales y los medios de comunicación. Esta afirmación tiene particular validez cuando las coaliciones prestan apoyo político de facto a las entidades rectoras que se ven desafiadas por una oposición interna en el gobierno, y cuando son más débiles los actores de veto fuera del gobierno cuyos fuertes intereses podrían bloquear o capturar la toma de decisiones en la coalición (como algunos sindicatos de funcionarios del sector público). Además, el caso dominicano sugiere que las coaliciones resultan particularmente efectivas si sus demandas y monitoreo se enfocan en metas progresivas y alcanzables a corto plazo, y si se estimula a la opinión pública por medio de exposiciones mediáticas recurrentes a favor de la reforma.
5. ***Los avances en la implementación de garantías contra la politización requieren una voluntad política distinta de la que se precisa para las reformas de otros subsistemas del servicio civil.***

Las reformas de los distintos subsistemas del servicio civil parecen caracterizarse por tener diferentes economías políticas. Como tales, los subsistemas en los cuales los avances son políticamente factibles diferirán en cada caso. Al mismo tiempo, la comparación de la República Dominicana y Paraguay sugiere que la implementación de garantías contra la politización —por medio de avances en la práctica de la gestión meritocrática de los reclutamientos, ascensos y aumentos salariales de personal, por ejemplo— es particularmente propensa a provocar oposición política. Estas garantías se contraponen a la movilización de apoyo electoral sobre la base del acceso discrecional a puestos públicos o a ascensos. Así, su introducción requiere una voluntad política más destacada que los avances en otros subsistemas —como los sistemas de capacitación o evaluaciones (formales) de desempeño—, que suelen generar una resistencia política menor.

LA REFORMA DE LA GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN: LECCIONES DE COSTA RICA, PARAGUAY Y HONDURAS

La Gestión de la Compensación o la política salarial es uno de los aspectos clave para lograr una organización de alto rendimiento, debido a su impacto directo en tres de los principales objetivos de la GRH del sector público: i) lograr atraer y retener capital humano idóneo, ii) contar con una fuerza laboral motivada y orientada a mejorar el desempeño de las instituciones, y iii) lograr una masa salarial fiscalmente sostenible (Reid, 2008). Esta importancia se ve reflejada en la metodología basada en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, que le otorga un subsistema específico, cuyos puntos críticos tienen impacto en los índices de Capacidad Funcional, Eficiencia y Consistencia Estructural.

Una efectiva Gestión de la Compensación en el sector público adquiere particular relevancia en los segmentos profesional y directivo, cuya retención sería, de acuerdo con algunos estudios, el principal factor para la mejora del desempeño en el sector público (Ketelaar, Manning y Turkisch, 2007). Pero hay algo igualmente importante para cualquier segmento de los servicios civiles profesionalizados o en vías de profesionalización: un proceso de selección basado en el mérito y que promueva la profesionalización del sector público no llegará a mayores resultados si los candidatos idóneos no aceptan la oferta o si, una vez que se los contrata, las remuneraciones no son lo suficientemente competitivas y no proveen los incentivos adecuados para retener al personal competente y de buen desempeño, lo cual trae aparejado el comienzo de un nuevo proceso de selección basado en el mérito con enormes costos de transacción para el Estado.

Los sistemas de clasificación y compensación en América Latina suelen haberse diseñado hace varias décadas y han venido recibiendo pequeños ajustes y modificaciones de manera ad hoc a través del tiempo, principalmente como fruto de negociaciones salariales y atendiendo a incentivos políticos más

que a aspectos técnicos destinados al logro de los objetivos antes mencionados. Esto ha derivado en sistemas en los que priman las inequidades salariales, tanto horizontales (misma responsabilidad, diferente remuneración) como verticales (cargos jerárquicamente superiores con remuneración inferior), en sistemas con niveles de compresión salarial inadecuados (poca diferencia entre posiciones de mayor y menor responsabilidad, lo cual actúa como desincentivo para tomar posiciones de mayor liderazgo), y en sistemas de gestión de nómina altamente complejos, poco transparentes y por lo tanto más difíciles y caros de administrar.

Al igual que gran parte de la agenda de modernización del servicio civil en América Latina, la reforma de la Gestión de la Compensación es una materia pendiente. Varios países de la región han liderado iniciativas para mejorarla, aunque —como es de esperar en sistemas que en su mayoría no utilizan el mérito como principal puerta de entrada a la función pública— se han orientado principalmente al objetivo de alcanzar una masa salarial fiscalmente sostenible mediante la adecuación del gasto en personal a la capacidad fiscal del sector público. Sin embargo, no todos los casos han seguido únicamente este objetivo. Por lo tanto, es relevante analizar y extraer lecciones de algunas experiencias recientes, como las de Costa Rica, Paraguay y Honduras.

Costa Rica: una reforma focalizada en el diseño pero universal en la práctica (2006–13)

Al comenzar un nuevo gobierno en 2006, la fuerza laboral del sector público de Costa Rica exhibía una gran dispersión salarial entre los profesionales que se encontraban bajo el régimen del servicio civil (como se denomina en Costa Rica al empleo público únicamente en el gobierno central del Poder Ejecutivo) y sus pares que estaban realizando tareas similares en las numerosas entidades autónomas, producto de la alta discreción para definir sus compensaciones (DGSC, 2007).

La existencia de estos dos mundos —el de las instituciones del gobierno central y el de las entidades autónomas, mucho más competitivo y atractivo en remuneraciones (Aguilar Montoya, 2010)— llevaba a una escasa capacidad para retener y atraer personal profesional en el servicio civil, y además provocaba una baja en la moral, debido a la fuerte pérdida del poder adquisitivo del personal en un contexto inflacionario (DGSC, 2007). Esta escasa capacidad de atracción y retención afectaba principalmente a aquellas profesiones con mayor demanda en el mercado laboral del sector público fuera del gobierno central (abogados, economistas) y del sector privado (ingenieros), y generaba dificultades a los ministros del nuevo gobierno en sus esfuerzos para conformar equipos de trabajo (en particular en carteras como Obras Públicas, Industria y Comercio). Debido al consolidado sistema de carrera del servicio civil de Costa Rica, el costo de la rotación de personal era muy elevado, ya que las posiciones se llenaban por concurso y estos llevaban mucho tiempo.

A su vez, dentro del servicio civil también existían inequidades verticales, es decir: una fuerte compresión o muy baja diferencia entre las remuneraciones del segmento profesional y las de los estratos

jerárquicamente menores (administrativos y técnicos). De igual forma, la variación de la remuneración por pasar de un puesto profesional a un cargo de jefatura o dirección no era lo suficientemente atractiva en vista de las responsabilidades adicionales. Estas diferencias se habían ido deteriorando con el tiempo en base a aumentos salariales otorgados a través de montos absolutos.

Los directivos de la Dirección General del Servicio Civil (DGSC) —que en Costa Rica son personal de carrera y gozan de estabilidad incluso en niveles altos de jerarquía— venían realizando estudios para documentar este problema y comenzaron un proceso de cabildeo con los ministros del nuevo gabinete (que vivían el problema a diario), la vicepresidenta y los parlamentarios. Así, recibieron apoyo de todos ellos, e incluso del ministro de Hacienda, quien se comprometió a respaldar la reforma si existiese crédito presupuestario (entrevista realizada en 2013). Este proceso desembocó en la apropiación de esta reforma por parte del Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación, y en la inclusión del objetivo de “mejorar la atracción de cuadros especializados a nivel gerencial y profesional con remuneraciones competitivas” en el eje de Reforma Institucional del Plan Nacional de Desarrollo 2006–10.²¹

La presentación del Plan, en enero de 2007, fue acompañada casi en paralelo por la publicación de los estudios técnicos de la DGSC, que analizaban la evolución de los salarios para estos segmentos específicos en comparación con los segmentos técnico, administrativo y operativo del servicio civil, así como también con otros regímenes del sector público más allá del servicio civil. Estos estudios presentaban una propuesta para que las remuneraciones de los gerentes y profesionales del servicio civil pasaran del percentil 25 al percentil 50 del sector público consolidado de forma gradual entre 2007 y 2010.

En agosto de 2007 el informe se discutió en la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, presidida por el Ministerio de Trabajo y conformada por el Ministerio de Hacienda y la DGSC por parte del gobierno, y por representantes de los trabajadores del sector público. En la misma, a través del Acuerdo Núm. 4 del Acta del 9 de agosto de 2007, se instruyó al Ministerio de Hacienda y a la DGSC para que preparasen un estudio técnico para el análisis de la situación salarial del sector profesional y evaluaran la viabilidad fiscal de una propuesta de mejora hasta diciembre de ese año.

Como resultado del estudio efectuado, la comisión aceptó la propuesta salarial presentada por el gobierno en relación con los profesionales del Título I del servicio civil y su cronograma de ajuste entre 2008 y 2010.²² Además, el acuerdo identificaba claramente al grupo de funcionarios cuyo

²¹ Según el PND 2006–10: “4.1.4.4 Se impulsarán acciones dirigidas a modernizar el régimen de empleo público vigente, para ponerlo a tono con las necesidades de RR.HH. de la Administración Pública. Para ello se buscará: crear nuevas categorías en el escalafón de servicio civil para las posiciones de nivel gerencial y de nivel profesional en el gobierno central, que permita atraer cuadros especializados y de la más alta especialización ofreciendo remuneraciones competitivas para puestos similares en el mercado” (MIDEPLAN: “Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006–10”, pág. 95).

²² Acuerdo de la Comisión de Política Salarial del Sector Público, Acta del 26 de noviembre de 2007.

sistema de clasificación sería racionalizado y cuyo salario base sería incrementado en base a esta propuesta (Título I de la Ley del servicio civil y funcionarios profesionales de entidades autónomas con regímenes salariales homologados al régimen del servicio civil), estimándose un total de 7.400 funcionarios.

Luego de este análisis, y con el aval del Ministerio de Hacienda en años en que el país contaba con superávit fiscal después de mucho tiempo, en noviembre de 2007 la Comisión Negociadora determinó la aprobación de la “reestructuración del modelo ocupacional de profesionales y gerentes”. De acuerdo con la propuesta original de la DGSC, esta nueva política salarial de reposicionamiento dentro del sector público se basó en una actualización del valor relativo de los puestos de trabajo. La implementación de los aumentos fue planeada gradualmente para acolchonar su impacto. El segmento de funcionarios foco de la reforma pasaría al percentil 30 en enero de 2008, al 40 a inicios de 2009 y al percentil 50 del mercado laboral del sector público costarricense en enero de 2010.

Con la implementación del primer tramo de incrementos en 2008, la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE) llamó a huelgas protestando por la exclusión de los profesionales docentes de esta reforma (Título II de la Ley del servicio civil). Si bien la justificación para haber mantenido el foco en los profesionales administrativos había sido que la problemática de atracción y retención no afectaba a los docentes, ante la gravedad de las huelgas, el gobierno accedió a una mediación entre los sindicatos y el Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de la Presidencia y la DGSC. En esta mediación los sindicatos presentaron un decreto de 1990 emitido durante la administración del mismo Presidente (Oscar Arias) para finalizar una huelga docente, donde se establecía que los aumentos futuros a empleados bajo el Título I debían trasladarse al Título II.²³ El Ministerio de Educación, que hasta ese momento manejaba su propia nómina y tenía sostenibilidad financiera para pagar estos aumentos por el superávit fiscal del país, aceptó el reclamo, y se otorgó el incremento a los profesionales docentes retroactivo a enero de 2008.

Una vez solucionado el tema de los profesionales docentes se produjo otra protesta por parte de los sindicatos de trabajadores del sector público: ¿por qué la DGSC no estudia los no profesionales? Ante las manifestaciones de distintos gremios, la Defensoría de los Habitantes llamó a una mediación entre las partes²⁴ (gobierno y gremios) donde se solicitó que la DGSC realizara un diagnóstico de la situación de mercado de los no profesionales, que debía ser concluido antes de fines de 2008.²⁵

²³ “Los docentes se harán acreedores a los incrementos y beneficios salariales, que se conceden en el futuro, a los profesionales contemplados en el Título Primero del Estatuto de Servicio Civil”, Decreto Ejecutivo Núm. 19671 del 30 de abril de 1990, publicado en la Gaceta Núm. 97 del 23 de mayo de 1990.

²⁴ Oficio DH 179-08.

²⁵ Minuta de la reunión del 13 de mayo de 2008. Además, este acuerdo sería formalizado en la minuta de la Comisión de Negociación de Salarios del Sector Público, el 20 de agosto de 2008.

Este análisis (DGSC, 2008), que no estaba basado en percentiles debido a que no existía un problema de retención, finalizó en la negociación de un ajuste salarial del 4,9% para todos los no profesionales en junio de 2009.

Finalmente, y producto de la falta de una entidad rectora para todo el sector público y de la autonomía de las entidades descentralizadas, se determinaron aumentos paralelos en el sector público fuera del servicio civil, ya fuese a través de incrementos salariales o de incrementos en los porcentajes otorgados por los bonos conocidos como “anualidades”. Por lo tanto, si bien la atracción y retención de profesionales dentro del servicio civil habría mejorado con los incrementos salariales de acuerdo con la evidencia anecdótica (y se observa en el hecho de que ha habido un incremento importante de la puntuación de este subsistema en 2012, comparado con 2004), las otras acciones generaron un retroceso en cuanto al objetivo original de la reforma —lograr una mayor equidad salarial dentro del sector público—, pero con el agravante de terminar en un nuevo equilibrio de mayor gasto para el Estado.

El impacto fiscal de la reforma, que no se refleja en una baja de la puntuación del índice de Eficiencia, probablemente debido a que la línea de base del gasto en salarios era baja, ha sido importante. A fines de 2013 Costa Rica mantenía esta política, la cual —combinada con muchos otros factores de su política fiscal— impactó negativamente en la sostenibilidad fiscal de la masa salarial. De hecho, el plan de consolidación fiscal presentado por el Ministerio de Hacienda antes de las elecciones presidenciales de 2014 remarcaba la Gestión de la Compensación del sector público como uno de los principales desafíos a resolver (Ministerio de Hacienda de Costa Rica, 2013).

Paraguay: la fragmentación institucional como impedimento para la reforma (2008–12)²⁶

Como se analizaba en la sección sobre experiencias en profesionalización, hasta 2008 Paraguay se destacaba como un país típico de politización más que profesionalización del servicio civil, en particular en cuanto a los procesos de selección de personal. Como se podría esperar, esta característica también tuvo una influencia importante en la Gestión de la Compensación de los funcionarios públicos, lo cual no solo causaba distorsiones en las remuneraciones —lo que seguramente hizo más difícil atraer y retener personal idóneo—, sino que también representaba un peso importante en la carga fiscal. El gasto en servicios personales ha oscilado desde el año 2000 entre el 45% y el 50% del gasto del gobierno central —muy por encima del techo de 25% que se considera una buena práctica a nivel internacional—, y ha venido desplazando a otros gastos fundamentales (Lafuente y Manning, 2010; Green y Lafuente, 2010).

La politización de la Gestión de la Compensación se canalizó en gran parte a través de las importantes prerrogativas legales del Congreso paraguayo, que determinó las remuneraciones tanto a nivel de la administración pública en general como a nivel de instituciones específicas, sin seguir las orientaciones de

²⁶ Esta sección se basa principalmente en Lafuente y Schuster (2014).

los dos actores responsables de la política salarial del Poder Ejecutivo: la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Ministerio de Hacienda.²⁷ El Congreso intervino en las remuneraciones de los funcionarios públicos, incluso a nivel individual, a través de la determinación de sus ascensos o recategorizaciones por medio del anexo de personal en la Ley de Presupuesto (Arrobbio y Lafuente, 2008; Lafuente y Manning, 2010).

Debido al peso fiscal de la masa salarial, las inequidades verticales y horizontales, la alta compresión salarial y la existencia de puntos fijos en las remuneraciones —que permiten solamente modificaciones en la remuneración de un individuo a través de aumentos generalizados o de recategorizaciones impulsadas por el Congreso—, el gobierno entrante de 2008 reconoció que la política salarial constituía un enorme desafío que afectaba negativamente la capacidad del sector público, y solicitó el apoyo de organismos internacionales para intentar encontrar una solución.

Pese a esta preocupación, el Poder Ejecutivo no planteó una estrategia de reforma unificada. En su lugar, y de acuerdo con la fragmentación de la responsabilidad respecto de la política salarial en el sector público de Paraguay, la SFP y el Ministerio de Hacienda avanzaron en carriles paralelos, en algunos casos con colaboración entre las entidades, pero en otros con iniciativas caracterizadas por objetivos parcialmente opuestos. Por su parte, el Poder Legislativo continuó su accionar como en épocas previas.

La SFP se centró en tres iniciativas, dirigidas principalmente a mejorar la atracción, retención y motivación del personal: i) asegurar que ningún funcionario público de jornada completa fuera remunerado por debajo del salario mínimo; ii) asegurar que se cumpliera la Ley de la Función Pública 1.626/2000 en cuanto a la obligatoriedad de jornadas laborales de ocho horas en vez de las seis horas establecidas antes que existiera la ley, y a la eliminación de cualquier tipo de doble remuneración; y iii) diseñar una nueva política de clasificación y compensación que reemplazara al Decreto 196/2003, obsoleto debido a las constantes intervenciones del Congreso.

Para el primer punto, la SFP identificó a casi 30.000 funcionarios que percibían menos que el salario mínimo en 2008 (un 12% del personal aproximadamente). Para lograr este objetivo, se buscó el apoyo de la Presidencia de la Nación y de los ministros de varias carteras, incluida la de Hacienda, a fin de asegurar que las futuras propuestas de presupuesto no contemplasen salarios por debajo del mínimo establecido en la ley. El Congreso no alteró esta modificación. En paralelo, la SFP hizo *lobby* con las autoridades de las entidades públicas para aumentar el respeto del salario mínimo para los funcionarios contratados, y no solamente para los permanentes, cuya remuneración era más fácilmente controlable en el anexo de personal. De esta manera, para dos tercios de estos 30.000 funcionarios, se logró la aprobación del aumento

²⁷ Por la Ley 1626/2000, la SFP es la entidad rectora del empleo público, y abarca también lo referente a la Gestión de la Compensación. Al mismo tiempo, y como en otros países, el Ministerio de Hacienda tiene responsabilidad legal por aspectos de sostenibilidad fiscal de la política salarial, y tradicionalmente ha reglado también en aspectos de clasificación (en particular, diseñó y emitió el Decreto 196/2003 con la clasificación existente).

salarial al mínimo establecido por la ley hasta 2010 (Secretaría de la Función Pública, 2010). En cuanto al segundo objetivo, relacionado con un mayor cumplimiento de la Ley de la Función Pública, la SFP trabajó en coordinación con el Ministerio de Hacienda para identificar y congelar exitosamente 3.641 remuneraciones dobles ilegítimas (Schuster, 2013; Secretaría de la Función Pública, 2012). Ambas entidades ejercieron también influencia sobre el Presidente para vetar una modificación a la Ley de Función Pública por parte del Congreso, que proponía volver a la jornada de seis horas diarias.

Finalmente, la SFP diseñó una propuesta de clasificación y escala salarial y la presentó en el gabinete a comienzos de 2012 como parte de la presentación del borrador de un decreto de reglamentación de la carrera del servicio civil. Esta propuesta buscaba la unificación y el ordenamiento de las remuneraciones según el tipo de puesto, su nivel de responsabilidad y el perfil de producción (Iturburu, 2014), aunque con una gran complejidad en cuanto al número de categorías (más de 100). Esta propuesta no recibió apoyo en el gabinete, en particular porque estaba en el marco de una reforma mayor que implicaba cambios substanciales en la GRH, pero también debido a que no contaba con el apoyo del Ministerio de Hacienda (la propuesta ni siquiera incluía un costo fiscal estimado para su implementación ni el Ministerio de Hacienda había estado involucrado en su diseño).

Por su parte, el Ministerio de Hacienda tomó varias medidas para abordar el problema de la sostenibilidad fiscal de la masa salarial. Primero, buscó limitar los aumentos generalizados acordados durante las negociaciones con los sindicatos para dejar que el incremento fuera otorgado solamente por el Congreso (que usualmente otorgaba un aumento mayor al propuesto por el Ejecutivo en cualquier caso). Además, en asociación con la SFP, avanzó en medidas más circunscritas, como la eliminación de la doble remuneración.

En paralelo, sin involucrar a la SFP, el Ministerio de Hacienda diseñó una propuesta de reforma salarial para mejorar la atracción y retención del personal, basada en la actual estructura de siete categorías (Iturburu, 2014). El esquema propuesto simplificaba el régimen existente, relacionaba las remuneraciones con el mercado laboral local, permitía la progresión dentro de cada categoría y promovía al salario base como la mayor parte de la remuneración total para así reducir las discrecionalidades. Además, proponía una implementación gradual con impacto neutral en el gasto, y que fuera el Ministerio de Hacienda el responsable final por la gestión de las compensaciones, reduciendo así la fragmentación de responsabilidades existente (Green y Lafuente, 2010). La propuesta fue enviada a la Presidencia como una posible respuesta técnica del Ministerio de Hacienda al problema de política salarial, pero no se hizo público este envío, ni se invirtió suficiente capital político en empujar la propuesta. Esto parece haber obedecido a las sensibilidades políticas de reformar los salarios del sector público por el peso de los sindicatos, al amplio margen de maniobra con el que contaría el Congreso para modificar cualquier reforma una vez aprobada (como había sucedido con el Decreto 196/2003), por lo cual el problema volvería a foja cero, y a las potenciales consecuencias fiscales una vez abierta la opción de modificar las remuneraciones y el sistema de clasificación. Consecuentemente, tampoco recibió el respaldo político necesario de la Presidencia.

Finalmente, el Congreso continuó con las prácticas previas, y en vez de racionalizar la política salarial, sus acciones condujeron a un incremento de la inequidad y del peso fiscal del gasto salarial en este período. Las subcategorías pasaron de 435 en 2007 (Arrobbio y Lafuente, 2008) a más de 1.400 en 2010 (Green y Lafuente, 2010). Además, se aprobaron importantes incrementos salariales, llegando a un promedio anual aproximado del 15% entre 2008 y 2011, y del 35% en 2012, muy por encima de los niveles de inflación que oscilaron entre un mínimo del 2% (2009) y un máximo del 9,8% (2011) en el mismo período (Ministerio de Hacienda de Paraguay, 2013). Gran parte de este aumento se derivó de incrementos del gasto en servicios personales agregados por el Poder Legislativo al proyecto del Poder Ejecutivo. Con estas medidas, las remuneraciones del gobierno central llegaron a representar un 58% del gasto público en 2011 (Lafuente, 2014). Así, los esfuerzos de reforma de la Gestión de la Compensación durante 2008–12 no tuvieron los resultados esperados.

Estos desafíos se reflejan en los bajos niveles que Paraguay obtuvo en la metodología de la Carta Iberoamericana de la Función Pública tanto en el subsistema de Gestión de la Compensación (20 puntos) —una de las puntuaciones más bajas de la región— como en el índice de Eficiencia, donde registra el segundo peor puntaje.

Honduras: contención de la masa salarial docente en el gobierno central (2010–13)

Luego de la remoción del Presidente Zelaya el 28 de junio de 2009 por parte de la Corte Suprema de Honduras y la celebración de elecciones presidenciales, el Presidente Porfirio Lobo, del Partido Nacional, ganó las elecciones de noviembre de 2009 con el 55% de los votos emitidos. En ese momento, la combinación de la crisis financiera global y la crisis política del país había tenido un impacto muy negativo en el déficit fiscal del gobierno central, que llegaba al 6% del producto interno bruto (PIB). Este déficit se relacionaba con un fuerte aumento del gasto público y en particular de las remuneraciones.

Desde 2005 hasta 2010, la masa salarial del gobierno central había aumentado del 8,2% al 10,9% del PIB, uno de los niveles más altos de América Latina (Banco Mundial, 2011). En particular, el aumento más grande de la masa salarial se produjo en 2009, cuando los salarios subieron un 22,1%. La masa salarial representaba alrededor del 71,3% del total de ingresos corrientes y más del triple del presupuesto para inversiones.

Esta situación se producía debido a la proliferación de regímenes especiales en virtud de la cual los grupos competían por incrementar sus remuneraciones y, especialmente, debido al *lobby* realizado por los docentes, que habían conseguido la indexación del valor de la hora-clase al salario mínimo del sector privado, entre otros beneficios (BID, 2011). Esto derivaba en incrementos salariales automáticos independientemente de la capacidad fiscal del gobierno para afrontarlos.²⁸ A su vez, la nómina era administrada

²⁸ En 2010, los salarios de los docentes de Honduras se encontraban entre los más altos de América Latina y eran aproximadamente siete veces más altos que el salario mínimo del sector privado (Banco Mundial, 2011).

por la Secretaría de Educación y enviada a la Secretaría de Finanzas (SEFIN) para su pago, la cual tampoco tenía control sobre el número de plazas docentes. Si bien en 2007 se había realizado un censo de maestros y auditoría de puestos por parte del Tribunal Superior de Cuentas (TSC), que registraba hallazgos muy claros publicados en 2008 sobre diferentes abusos e irregularidades (Banco Mundial, 2009), no se habían tomado las medidas necesarias para corregirlos por falta de voluntad política.

En 2010, con el cambio de gobierno y ante un contexto fiscal sumamente adverso, casi crítico, el Poder Ejecutivo tuvo que tomar importantes decisiones para intentar contener la masa salarial en el sector docente. Por un lado, bajo el liderazgo de la Secretaría de Planificación (SEPLAN), se generó una base de datos geo-referenciada con todas las plazas docentes y las personas físicas que las ocupaban, actualizando y expandiendo la información que había obtenido el TSC en la auditoría de puestos. Esta base arrojaba enormes irregularidades, entre las cuales había varios docentes ocupando más de cinco plazas, o un número menor, pero en distintas regiones del país; y pagos de remuneraciones complementarias que no correspondían (como el pago por zona en el caso de docentes basados en Tegucigalpa), entre otras. Esta base de datos, que fortalecía la posición negociadora del gobierno, fue utilizada en las reuniones sobre aspectos salariales con los sindicatos, así como también en la negociación de la reforma del sistema de pensiones docentes, aprobada en 2011 en la Asamblea Legislativa.

A su vez, el gobierno hizo llegar a la prensa información que derivó en una importante cantidad de artículos sobre los altos salarios docentes (comparados con el salario mínimo del sector privado, pero también con otros países de Centroamérica), los muy malos resultados obtenidos en las pruebas estandarizadas, y varias de las irregularidades encontradas en los censos de establecimientos educativos y de remuneraciones en el Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA). Esta información, combinada con las numerosas y extensas huelgas docentes por aún mayores incrementos salariales, llevó a un empeoramiento de la satisfacción de la opinión pública sobre cómo funcionaba la educación pública, y proporcionó un ambiente políticamente favorable para tomar medidas que contuvieran el gasto en salarios en el sector educación.²⁹

De esta forma, apoyado por distintos organismos internacionales que financiaban parte del alto déficit fiscal y que avalaban las medidas de contención de la masa salarial en el sector educación a través de sus programas, el gobierno procedió a la desindexación temporal de los salarios docentes del salario mínimo del sector privado, y entre 2010 y 2012 se dejaron de introducir ajustes por inflación para los docentes.³⁰ A comienzos de 2012 se otorgaron ajustes por inflación a los demás regímenes del sector público y, a partir de junio de dicho año, se incorporó a los docentes.

²⁹ De acuerdo con Latinobarómetro, el 70% de los hondureños no estaba satisfecho o nada satisfecho con la forma en que funcionaba la educación pública en 2010, contra el 55% en 2009 (Latinobarómetro, *s/f*; *La Prensa*, 2011).

³⁰ Mediante el Decreto Legislativo Núm. 224-2010, se suspendieron todas las medidas relacionadas con las remuneraciones establecidas en los estatutos de regímenes especiales durante el período del 28 de octubre de 2010 al 27 de octubre de 2011.

Por otro lado, la SEFIN mejoró los controles sobre los sistemas de información de la nómina del sector de educación, fortaleciendo su capacidad para contener la cantidad de puestos docentes, e incorporándolos a una única planilla centralizada que pasó a cubrir del 23% al 83% del personal del gobierno central. Así, los nuevos controles alinearon los puestos reales con aquellos autorizados por el presupuesto y realizaron una mejor previsión sobre los posibles errores en el cálculo y el procesamiento de los pagos. Finalmente, la creación del Sistema de Administración Docente y del Sistema de Administración de Centros Educativos permitió mantener un mejor control sobre la GRH en el sector.

Estas medidas, junto con otras de menor alcance, permitieron contener el crecimiento de la masa salarial del sector público en relativamente poco tiempo. El congelamiento de los salarios en el sector de educación en un contexto de inflación cercana al 6% entre 2010 y 2012, sumado a mejores controles sobre el número de plazas, llevó a una baja de la masa salarial que pasó de 10,9% del PIB en 2009 a 9,6% en 2012 (Banco Mundial, 2013), principalmente gracias a la contención del gasto, aunque también a un crecimiento del producto cercano al 3,9%. A su vez, el gasto en personal pasó de 49% del gasto público en 2009 a 42% en 2012.

Los niveles alcanzados por Honduras en el subsistema de Gestión de la Compensación y en el índice de Eficiencia, evaluados en 2012 con el apoyo de AECID y SICA, son los más bajos de la región en esta nueva serie de mediciones entre 2011 y 2013. Esto se debe no solo a la crítica situación del país en lo fiscal y a la débil capacidad institucional de ese momento (que continuaba a comienzos de 2014), sino también al hecho de que las reformas antes mencionadas se encontraban aún en una etapa preliminar, y sus resultados recién se registrarían a partir de 2013. La baja de la masa salarial en casi un punto y medio del producto en cuatro años, con su baja correspondiente como porcentaje del gasto, claramente representa una mejora importante en la eficiencia del sector público.

Algunos aprendizajes sobre la dinámica de los procesos de Gestión de la Compensación

Las dinámicas de los procesos de reforma de los tres casos estudiados permiten extraer algunas lecciones sobre cómo abordar iniciativas para mejorar la Gestión de la Compensación independientemente del contexto de cada país.

1. ***La construcción de una coalición en el Poder Ejecutivo, en particular entre la institución del servicio civil y aquella a cargo de los aspectos fiscales, es un requisito previo fundamental para hacer viable cualquier reforma salarial.*** Esto se aplica tanto a medidas que intenten mejorar la atracción, retención y motivación (normalmente impulsadas por las direcciones del servicio civil) como a aquellas que estén dirigidas a contener la masa salarial (normalmente impulsadas por las instituciones fiscales). Este ha sido el caso de la mejora de las compensaciones para el segmento gerencial y profesional costarricense, de las medidas de eliminación de la doble remuneración y de mejora

de las compensaciones para los funcionarios por debajo del salario mínimo en el caso paraguayo, y de la contención de la masa salarial en Honduras. Por el contrario, fue un factor que no tuvo lugar para la política de compensaciones y clasificación más amplia en el caso de Paraguay.

2. ***La gestión de información detallada sobre empleo y compensaciones por parte del gobierno —tanto sobre el sector público como sobre el sector privado—, así como la existencia de estudios previos sobre la problemática resultan clave para el diseño y la negociación de medidas salariales.*** Cualquier reforma salarial que quiera tener impacto positivo en los objetivos de GRH debe estar adecuadamente respaldada por información estadística y, para lograr el apoyo de cualquier ministerio de Hacienda, debe ser precisamente costeadada ex ante. Este ha sido el caso para el segmento gerencial y profesional de Costa Rica, donde si bien se percibía el problema de retención de personal, los estudios que documentaban la pérdida de competitividad salarial así como el análisis fiscal del costo de la reforma permitieron su aprobación. En el caso de Honduras, contar con una base de datos detallada posicionó mejor al gobierno en la negociación salarial con el sindicato docente y le permitió desarrollar mejor su estrategia de comunicación. Al mismo tiempo, la existencia de estudios previos por parte de instituciones externas que documentaban la presencia de problemas (ineficiencias marcadas en los RR.HH. del sector educación) brindó un punto de partida para la recopilación de datos y dio mayor certeza sobre el tipo de medidas técnicas que debían tomarse.³¹
3. ***Transparentar la información del empleo público y sus remuneraciones —en particular las distorsiones e inequidades, cuando existen— y contextualizarla en la situación fiscal resultan mecanismos clave para fundamentar las conversaciones con los sindicatos y para lograr aliados en la opinión pública a fin de incrementar los incentivos políticos para la reforma.*** Transparentar los niveles de remuneraciones por institución o por sector dentro del Estado saca a la luz posibles distorsiones e inequidades que, cuando existen, actúan como un motor en la formación de coaliciones de reforma. Este fue el caso de Costa Rica, al diferenciarse entre el gobierno central y otras entidades. Y, principalmente, esto se observó en el caso de Honduras, donde las comparaciones tanto internas dentro del Estado como externas con el sector privado, e incluso con docentes de otros países comparables, inclinaron a la opinión pública a favor de poner un tope al crecimiento de las remuneraciones.
4. ***Tomar en consideración las expectativas de los empleados públicos, involucrarlos en las discusiones en el momento adecuado, y prever la contención o el control político de las expectativas.*** Como lo marca el caso de Honduras, una estrategia comunicacional efectiva es fundamental para

³¹ En Honduras, la evaluación del programa de préstamo del Banco Mundial de 2011 concluyó que la vinculación del programa de préstamo con un fuerte trabajo analítico previo fue clave para sentar las bases de resultados satisfactorios (Banco Mundial, 2013).

fortalecer los incentivos necesarios en la clase política para la reforma. Por otro lado, el caso de Costa Rica sirve también como recordatorio de las posibles consecuencias inesperadas de las reformas del servicio civil, cuando los diseños se enfocan principalmente en dar respuestas a un problema técnico, pero menos en las posibles repercusiones de las expectativas de los empleados y sus consecuencias políticas y judiciales. En cualquier caso, para que una reforma sea sostenible políticamente, y se evite un riesgo de reversión, se debe buscar el apoyo de los actores clave, y uno de los principales actores suelen ser los sindicatos.

Si bien los aprendizajes producto de las experiencias descritas en estas tres subáreas de la agenda de modernización del servicio civil —profesionalización del segmento directivo, introducción de garantías contra la politización y gestión de la compensación— pueden responder a contextos y coyunturas muy específicos de cada país analizado, también pueden ser de gran utilidad para el resto de los países de la región al momento de planificar el diseño y la implementación de futuras reformas. La reforma del servicio civil está lejos de ser un ejercicio puramente tecnocrático y, en ese sentido, requiere estrategias de economía política cuidadosamente planificadas para lograr los resultados esperados.

REFERENCIAS

- Aguilar Montoya, R. 2010. "Situación del empleo público costarricense". *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública* 58–59: 269–291.
- Arrobbio, A. y M. Lafuente. 2008. "Paraguay: empleo público y política salarial del Estado". Nota de política Núm. 2. Unidad de Gestión Pública del Banco Mundial. Washington, DC: Banco Mundial.
- Andrews, M. 2013. *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Banco Mundial. 2008. *Public Sector Reform: What Works and Why? – An IEG Evaluation of World Bank Support*. Washington DC: Banco Mundial.
- . 2009. "Estudio de instituciones y gobernabilidad: mejorando la rendición de cuentas en Honduras". Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2011. "Primer crédito programático para políticas de desarrollo en favor de la reducción de vulnerabilidades para fomentar el crecimiento". Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2012. "Anticorruption Initiative Strengthens Surveillance over Public Finances". Washington, DC: Banco Mundial. Disponible en <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/08/13/iniciativa-anticorrupcion-monitoreo-finanzas-publicas>. (Consultado el 9 de septiembre de 2013.)
- . 2013. "Implementation Completion and Results Report: Honduras First Programmatic Reducing Vulnerabilities for Growth Development Policy Credit". Washington, DC: Banco Mundial.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2011. "Programa de apoyo a la reforma de los institutos previsionales y del sistema de gestión de recursos humanos". Washington, DC: BID.
- Corrales, A. 2010. "Diseño e implementación del Cuerpo de Gerentes Públicos". Ponencia presentada en el XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (Santo Domingo, República Dominicana).
- Cortázar Velarde, J. C. 2007. "La reforma de la administración pública peruana (1990–97). Conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas". Lima: Instituto de Política Social.
- . 2011. "Aprendiendo a partir de la reforma del servicio civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos". *Reforma y Democracia*, 49 (febrero).
- . 2014. "Perú 2008–2009: gradualidad e innovación en la reforma del servicio civil". Nota técnica Núm. IDB-TN-686. Washington, DC: BID.
- Costa, R. y M. Waissbluth. 2007. "Tres años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: balance y perspectivas". Santiago de Chile: Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial.
- Dahlström, C., V. Lapuente y J. Teorell. 2011. "The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption". *Political Research Quarterly*, 16 de junio: 1–13.

- Delmas, A. 2007. "Estrategia exitosa para una reforma legislativa relevante: el caso de la Ley de Función Pública en la República Dominicana". *ONAP Revista de Administración Pública*, 2: 57–77.
- DGSC (Dirección General de Servicio Civil). 2007. "Situación salarial de los servidores profesionales del Régimen de Servicio Civil". SI-004-2007. San José, Costa Rica: Gobierno de Costa Rica.
- . 2008. "Memorandum sobre estudio de mercado salarial de los puestos no profesionales del Régimen de Servicio Civil". San José, Costa Rica: Gobierno de Costa Rica.
- Echebarría, K. y J. C. Cortázar Velarde. 2007. "Public Administration and Public Employment Reform In Latin America". En: E. Lora (ed.). *El estado de la reforma del Estado en América Latina*. pp. 123–55. Washington DC: BID.
- Folke, O. et al. 2011. "Patronage and Elections in U.S. States". *American Political Science Review*. 105(03): 567–585.
- Garrido Vergara, L. 2010. "Interacción estratégica en la implementación de políticas públicas: el caso de la nueva política de recursos humanos en el sector público chileno (2003–2006)". Tesis para optar al grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas. Santiago: Universidad de Chile.
- Green, M. y M. Lafuente. 2010. "Paraguay: hoja de ruta para mejorar la política salarial del sector público". Unidad de Gestión Pública del Banco Mundial. Washington DC: Banco Mundial.
- Grindle, M. 2010. "Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America". HKS Faculty Research Working Paper, RWP10-025. Cambridge, MA: Harvard University.
- . 2012. *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Iturburu, M. 2014. "Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Paraguay". Nota técnica Núm. IDB-TN-675. Washington, DC: BID.
- Ketelaar, A., N. Manning y E. Turkisch. 2007. "Performance-based arrangements for senior civil servants. OECD and other country experiences". OECD Working Papers on Public Governance. No. 5, OECD Publishing.
- Kitschelt, H. y M. Singer. 2009. "Expert Survey on Citizen-politician Linkages: Initial Findings for the Dominican Republic in Comparative Context". (Documento inédito.)
- La Prensa*. 2011. "Honduras: el que más 'malgasta' en educación". 10 de marzo.
- Latinobarómetro. s/f. "Análisis online 1995–2011". Santiago de Chile: Latinobarómetro. Disponible en www.latinobarometro.org/latOnline.jsp.
- Lafuente, M. 2014. "Paraguay: nota de política. Empleo público y política salarial". Washington, DC: BID. Sin publicar.
- Lafuente, M. y N. Manning. 2010. "Autoridad del Ejecutivo-Legislativo para la determinación de la política salarial del sector público: el caso de Paraguay". Documento de trabajo Núm. 0210, Working Paper Series on Public Sector Management. Washington DC: Banco Mundial.

- Lafuente, M., N. Manning y J. Watkins. 2012. "International Experiences with Senior Executive Service Cadres". Public Sector Performance Global Experts Team. Washington DC: Banco Mundial.
- Lafuente, M. y C. Schuster. 2014. "Estrategias para la profesionalización del servicio civil: lecciones aprendidas del caso paraguay". Nota técnica Núm. IDB-TN-687. Washington DC: BID.
- Lapuente, V. y M. Nistotskaya. 2009. "To the Short-Sighted Victor Belong the Spoils: Politics and Merit Adoption in Comparative Perspective". *Governance* 22(3): 431–458.
- Leonard-Barton, D. 1995. "Wellsprings of Knowledge. Building and Sustaining the Sources of Innovation". Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Levitt, B. y J. March. 1988. "Chester L. Barnard and the Intelligence of Learning". En: O. E. Williamson, *Organization Theory: from Chester Barnard to the Present and Beyond*. Nueva York: Oxford University Press.
- Lira, L. 2012. "El Sistema de Alta Dirección Pública en Chile y su impacto en la gestión hospitalaria: un análisis empírico". Documento de trabajo Núm. 31. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Santiago de Chile: Universidad de los Andes.
- MAP (Ministerio de Administración Pública de la República Dominicana). 2013. "Portal de Estadísticas e Indicadores". Santo Domingo: MAP. Disponible en <http://map.gob.do:8282/estadisticas/>.
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica. 2013. *En ruta hacia la consolidación fiscal: Agenda para un diálogo nacional*. San José: Ministerio de Hacienda de Costa Rica.
- Ministerio de Hacienda de Paraguay. 2013. "Evolución de Gastos destinados en Servicios Personales Proyecto Ejecutivo vs. Ley de Presupuesto Aprobada del Presupuesto General de la Nación período 2009–2012". Asunción: Dirección General de Presupuesto, Ministerio de Hacienda de Paraguay.
- Narbondi, P., G. Fuentes y D. Rumeau. 2010. "La reforma de la administración central: marchas, contramarchas y bloqueo". En: E. Mancebo y P. Narbondi, *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vásquez: acumulaciones, conflictos, desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Nickson, A. y P. Lambert. 2002. "State Reform and the 'Privatized State' in Paraguay". *Public Administration and Development*, 22: 163–174.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2008. *The State of the Public Service*. París: OCDE.
- Panizza, F. 2010. *Gobiernos de izquierda y reforma de la Administración Pública: el caso del Frente Amplio en Uruguay (2005–10)*. Salamanca: Instituto de Iberoamérica.
- Peralta, H. 2013. *Políticas de gestión y desarrollo de las personas 2013–2018*. Presentación en el Instituto Nacional de Administración Pública del Paraguay. 24 de julio de 2013.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2004. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: PNUD.

- Pritchett, L. et al. 2010. "Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure". (Background Paper for the 2011 World Development Report on Development, Conflict and Fragile States). Washington DC: Banco Mundial.
- Ramos, C. y F. Scrollini. 2013. "Los nuevos acuerdos entre políticos y servidores públicos en la alta dirección pública en Chile y Uruguay". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 22(1): 11–36. Montevideo: ICP-FCS.
- Reid, G. 2008. *Human Resource Management Actionable Governance Indicators. Concepts and Measurement*. Public Sector and Governance Group. Washington, DC: Banco Mundial.
- Schuster, C. 2013. "Clientelismo y el juego político de profesionalizar el empleo público en Paraguay". Documento de trabajo. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).
- . 2014a. "Strategies to Professionalize the Civil Service: Lessons from the Dominican Republic". Nota técnica Núm. IDB-TN-688. Washington DC: BID.
- . 2014b. "When The Victor Cannot Claim Most Spoils: Patronage Control And Bureaucratic Professionalization In Latin America". Ponencia presentada en la 85th Annual Conference of the Southern Political Science Association. Nueva Orleans, 9 al 11 de enero.
- Secretaría de la Función Pública. 2009. "Informe público de rendición de cuentas a seis meses de gestión". Asunción: Gobierno de Paraguay.
- . 2010. "Informe de rendición de cuentas de dos años de gestión SFP 2008–2010". Asunción: Gobierno de Paraguay.
- . 2011. "Rendición de cuentas de la gestión institucional 2008/2011". Asunción: Gobierno de Paraguay.
- . 2012. "Informe de gestión SFP 42 meses/agosto 2008-febrero 2012". Asunción: Gobierno de Paraguay.
- SERVIR (Autoridad Nacional del Servicio Civil). 2014. "Ejecución de las inversiones por parte de los gerentes públicos". Nota técnica no publicada. Lima: Gobierno de Perú.



La agenda a futuro: estrategias y tareas clave para mejorar el servicio civil en América Latina

Juan Carlos Cortázar Velarde, Mariano Lafuente,
Francisco Longo y Christian Schuster

- La agenda a futuro contempla 10 tareas clave para mejorar el servicio civil en América Latina y seis lecciones sobre cómo lograrlo.
- Cada país de la región parte de una base distinta y no existen recetas únicas, por lo cual es importante que cada país vaya trabajando los desafíos pendientes y alcanzando estadios de desarrollo superiores.
- Además de la evidencia empírica sobre el impacto positivo de la profesionalización de la función pública, un servicio civil profesional no parece costar más caro como porcentaje del PIB (al menos a mediano plazo) y está asociado con una mejor efectividad de la capacidad del Estado en la región y a un mejor control sobre la corrupción.

Este capítulo final tiene por objetivo trazar una posible agenda para seguir fortaleciendo los servicios civiles en América Latina de cara al futuro. Sin embargo, cabe aclarar que no se trata aquí de presentar recetas. Cada país determinará qué hacer y cómo y cuándo hacerlo de acuerdo con su situación específica, sus prioridades de política pública y sus oportunidades políticas para llevarlo a cabo. Los diagnósticos detallados de servicio civil a nivel país pueden contribuir al proceso de establecer prioridades.

Con respecto al *qué* hacer, en este epílogo se identifican 10 posibles tareas clave para lograr un mejor funcionamiento de los sistemas de servicio civil en América Latina. Se sobrentiende que no se trata de los únicos desafíos de la región, sino de tareas pendientes en muchos de los países. Se sobrentiende, también, que en lo que hace al desarrollo de la administración pública no existe una única región: los desafíos que vienen con un grado de avance en particular pueden estar contrapuestos al estadio anterior o posterior. En este sentido, y para aproximar un poco más las recomendaciones a la realidad de cada país, en la introducción de cada tarea se incluye una recomendación sobre su aplicación según los tres niveles de desarrollo identificados en el capítulo 2: alto, medio o bajo. En cuanto a *cómo* hacerlo, se presentan algunas ideas a tener en cuenta para incrementar la viabilidad y las posibilidades de éxito de las reformas para la modernización del servicio civil, que se derivan de las experiencias estudiadas en el capítulo anterior. Ambos puntos se resumen en el cuadro 5.1.

CUADRO 5.1: LA AGENDA A FUTURO: 10 TAREAS CLAVE PARA MEJORAR EL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA Y SEIS LECCIONES SOBRE ESTRATEGIAS PARA LOGRARLO

10 TAREAS CLAVE*	ESTRATEGIAS PARA LOGRARLO
<ol style="list-style-type: none"> 1. Reducir la dependencia excesiva en medidas genéricas de mérito e introducir mayor flexibilidad en la gestión de recursos humanos (GRH). 2. Reducir el énfasis en procedimientos uniformes y centralizados para toda la administración y permitirle a las instituciones tomar medidas para atraer, contratar, motivar y retener al personal adecuado para sus necesidades. 3. Introducir gradualmente características de sistemas de empleo para algunos sectores o puestos, de forma selectiva, complementando los sistemas de carrera vigentes. 4. Profesionalizar el segmento directivo. 5. Institucionalizar los sistemas de gestión e información. 6. Implantar la gestión por competencias, pero rehuendo los diseños de laboratorio. 7. Avanzar en la Gestión del Rendimiento con una visión estratégica y una alta dosis de realismo. 8. Mejorar la Gestión de la Compensación para atraer, motivar y retener al personal. 9. Mejorar la Gestión de la Compensación para la contención de la masa salarial. 10. Fomentar la captación y retención de talento joven para el sector público. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover la cooperación entre la entidad rectora del servicio civil y las instituciones fiscales, y construir coaliciones amplias dentro del Poder Ejecutivo en favor de la reforma. 2. Diseñar reformas graduales que tomen en cuenta las posibilidades y limitaciones técnicas y políticas existentes en cada contexto nacional. 3. Priorizar la mejora efectiva de las prácticas de GRH y no solo el perfeccionamiento del marco normativo. 4. Fomentar la capacidad técnica para la reforma, tanto en la entidad rectora a nivel central como en las unidades de recursos humanos de las instituciones sectoriales. 5. Procurar aumentar los incentivos políticos pro-reforma. 6. Promover el aprendizaje mediante el ajuste continuo de las medidas de reforma.

Fuente: Elaboración propia.

*La relevancia y nivel de prioridad de cada una de estas recomendaciones dependerá, claramente, del nivel de desarrollo del servicio civil y del contexto de cada país.

QUÉ HACER: 10 TAREAS CLAVE PARA MEJORAR EL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA

RECOMENDACIÓN 1: REDUCIR LA DEPENDENCIA EXCESIVA DE MEDIDAS GENÉRICAS DE MÉRITO E INTRODUCIR MAYOR FLEXIBILIDAD			
Nivel de Desarrollo del Servicio Civil	Alto	Medio	Bajo
Relevancia:	Importante	Quizás	Riesgoso

Un primer objetivo a lograr en la agenda de reformas a futuro respecto del servicio civil de América Latina es dotar de una mayor flexibilidad a los gerentes públicos en la GRH. Este factor, que a simple vista parecería oponerse a las garantías de mérito, está contemplado como uno de los objetivos de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, la hoja de ruta que aún recibe un amplio respaldo en la región.

La orientación de la Carta Iberoamericana apunta a la combinación de dos tipos de ingredientes en el diseño de los sistemas de función pública:

1. Los que involucran las garantías propias de un sistema meritocrático, esenciales para preservar el profesionalismo de la administración. Estos elementos combaten la arbitrariedad, el nepotismo y el clientelismo político.
2. Los que buscan introducir una mayor flexibilidad en los sistemas de Gestión del Empleo y de GRH, para hacer posibles administraciones receptivas a las prioridades políticas de los gobiernos, eficaces, eficientes, orientadas a resultados, transparentes y responsables. Estos elementos sustentan la mayor parte de las orientaciones de cambio en los sistemas de función pública de las democracias avanzadas (Longo, 2004), y se oponen específicamente a la burocratización, el corporativismo, la defensa de privilegios y la búsqueda de rentas.

Una característica importante de la Carta es que asume esta orientación de manera simultánea, y no secuencial. Esto es: no considera que las reformas de la función pública deban proceder necesariamente por fases, de modo de tener que crear primero burocracias meritocráticas de tipo weberiano para recién después impulsar las reformas de signo flexibilizador. Por el contrario, asume que ambas dimensiones deben desarrollarse en paralelo y realimentarse, de modo de encarnarse en arreglos institucionales que hagan posibles los avances recíprocos en ambos sentidos.

Esta recomendación de intentar lograr un mejor balance entre mérito y flexibilidad ya aparecía como una de las recomendaciones a futuro en las conclusiones del diagnóstico previo (BID, 2006). En las reformas constatables a lo largo de los últimos 10 años en bastantes países de América Latina, se sigue poniendo de manifiesto (con grados muy diversos de avance) una orientación preferente hacia la introducción de las garantías propias de los sistemas de mérito. Esta preferencia no es sorprendente: la consideración del empleo público como un recurso político y el consiguiente manejo del mismo mediante prácticas de clientela tienen un hondo arraigo en buena parte de los países. En los intentos de ruptura con tales tradiciones y en la búsqueda de administraciones más profesionales, expresiones como “servicio civil profesional”, “concursabilidad”, “carrera administrativa” y otras similares se han ido convirtiendo en lemas para el cambio del estado de cosas.

Sin embargo, solo algunos de esos intentos de cambio han buscado al mismo tiempo introducir, en los sistemas de Gestión del Empleo y de GRH, elementos que potencien la eficacia de las políticas públicas, la agilidad de respuesta de las burocracias públicas a los programas de gobierno, y los incentivos capaces de estimular la dedicación y productividad de los empleados públicos.

Estas últimas son orientaciones comunes a las reformas de los sistemas públicos de empleo en todo el mundo desarrollado, para las cuales años atrás la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) acuñó como término de síntesis el de “flexibilidad” (Pollitt y Bouckaert, 2000; Farnham y Horton, 2000; Longo, 2004). Políticas como la diversidad contractual, la evaluación del desempeño, la gestión por competencias y, en menor medida, la remuneración variable forman parte del repertorio de

prácticas de gestión que los reformadores del empleo público desean introducir, también en América Latina, junto con el reclutamiento abierto y la selección competitiva basada en el mérito y la capacidad.

En realidad, la combinación del mérito y la flexibilidad en el empleo público, y la discusión acerca de las formas y contornos que debe adquirir esa combinación son cuestiones indisociables del uso que se haga de la noción de mérito, y —más concretamente— de las dimensiones sustantiva o formal de dicha noción. Por eso, resulta importante, a nuestro juicio, distinguir entre ambas perspectivas.

En tanto atributo del empleo público, el mérito suele ser pensado fundamentalmente como una dimensión formal. Así concebido, un sistema de mérito se convierte en un conjunto de garantías formales cuyos efectos beneficiosos se producirían proyectándose hacia el exterior de los gobiernos y organizaciones públicas, y pensando en las necesidades y expectativas de la sociedad en su conjunto. Puesto que la sociedad necesita administraciones compuestas por profesionales capaces de emitir decisiones acordes con la legalidad y protegidas de la captura y la corrupción, resulta socialmente imprescindible crear estas garantías.

Ahora bien, hacia dentro de las organizaciones, esto es: para el gobernante o para el directivo público que gestionan personas, dichas garantías operan básicamente como limitaciones, como condicionamientos a sus decisiones de manejo del empleo público que restringen su margen de decisión discrecional. A partir de aquí, es fácil deducir que estas limitaciones pueden comprometer la eficacia de las decisiones y de los procesos de GRH y que necesitan, por ello, ser contrarrestadas por políticas flexibles que restablezcan un equilibrio adecuado en cada caso.

Desde esta perspectiva, mérito y flexibilidad se situarían en el marco de un *trade-off* o dilema fundamental que enfrentaría los requerimientos de profesionalismo de la acción pública, por un lado, y su pretensión de eficacia, por el otro, de tal modo que los avances en un campo supondrían retrocesos en el otro, y viceversa.

La cuestión cambia, a nuestro entender, de un modo fundamental, si abordamos la noción de mérito desde su dimensión material o sustantiva. En esta aproximación, las garantías de mérito protegen el profesionalismo de la administración porque consiguen que las decisiones de manejo del empleo público aseguren la idoneidad de las personas, esto es: el más alto grado de adecuación de todas sus capacidades —de sus competencias, diríamos en la jerga contemporánea de los recursos humanos (RR.HH.)— para el desempeño de las tareas que deben realizar. Para conseguir esta idoneidad, los instrumentos de gestión deben garantizar adecuadamente la búsqueda, la elección, el estímulo y la recompensa de los mejores en cada caso.

Si se considera el asunto desde este ángulo, será fácil convenir que en los gobiernos y organizaciones del sector público esas decisiones sobre el empleo deben ser meritocráticas, no solo para proteger a los ciudadanos y a los mercados de la arbitrariedad y la corrupción, sino además por razones similares a las que hacen que los arreglos meritocráticos también sean aconsejables en otros tipos de

organizaciones, incluidas las empresas del sector privado; es decir: para producir resultados de éxito acordes con las estrategias y los objetivos de cada una.

Cuando miramos al mérito de esta forma, el profesionalismo de los empleados públicos deja de ser visto como una limitación a la eficacia de los gobiernos y se convierte, por el contrario, en un requisito previo de la misma. La superación del botín, del clientelismo y de la captura, y su sustitución por modelos meritocráticos de empleo público no producen únicamente una mayor seguridad jurídica en las sociedades que realizan dichos cambios, sino también bancos centrales, inspecciones tributarias, policías, hospitales y servicios sociales más eficaces, eficientes y efectivos. La relación entre mérito y flexibilidad deja de ser de confrontación. En realidad, si queremos lograr la idoneidad de las personas en los entornos contemporáneos, necesitaremos —en el acceso, en la carrera, en la capacitación, en la compensación— fórmulas cada vez más flexibles, que reforzarán, en lugar de debilitar, la dimensión meritocrática del empleo público.

Así pues, no se trata solamente del influjo de las modas, aunque no quepa desconocer del todo las influencias de este carácter. Más allá de eso, la búsqueda de la flexibilidad tiene que ver con factores de mayor peso: por una parte, la necesidad de los gobiernos de contar con aparatos burocráticos receptivos y eficaces; por otra, la frecuente combinación, en el entorno regional latinoamericano, de las prácticas de clientela con la rigidez interna de los sistemas de Gestión del Empleo (inamovilidad excesiva de los funcionarios, exceso de protección sindical y judicial); y en tercer lugar, y principalmente, la necesidad de manejar el empleo público en entornos de creciente austeridad fiscal y mayores demandas de la ciudadanía, lo que conduce a la búsqueda de una mayor efectividad y eficiencia: más y mejores resultados con plantas de personal más reducidas y flexibles.

RECOMENDACIÓN 2: REDUCIR EL ÉNFASIS EN PROCEDIMIENTOS UNIFORMES Y CENTRALIZADOS PARA TODA LA ADMINISTRACIÓN Y PERMITIR QUE LAS INSTITUCIONES TOMEN MEDIDAS PARA ATRAER, CONTRATAR, MOTIVAR Y RETENER AL PERSONAL

Nivel de Desarrollo del Servicio Civil	Alto	Medio	Bajo
Relevancia:	Descentralizar es viable y conveniente	Descentralizar puede ser beneficioso	Descentralizar es más riesgoso

Un segundo objetivo es equilibrar los beneficios de uniformidad y centralización, comunes en las etapas iniciales de profesionalización, con el efecto contraproducente que pudiera tener una excesiva uniformidad y centralización en etapas posteriores de reforma. Las reformas de profesionalización de “primer escalón” y a menudo también las del segundo (véase la definición propuesta en el capítulo 3) combaten dos disfunciones graves de las tradiciones de gestión instaladas en muchos países: la fragmentación de

las prácticas de personal y la carencia de una instancia sólida que discipline el sistema y lo dote de consistencia. Como reacción las reformas aparecen, en general, dotadas de un aliento unificador (reglas uniformes) y centralizador (entidades rectoras potentes), rasgos que facilitan los primeros pasos del proceso de profesionalización. Este sesgo resulta, de entrada, insoslayable. Algunos estudios estadísticos sugieren para el caso de reclutamiento de personal, por ejemplo, que en contextos de alto riesgo de abuso los concursos centralizados resultan en selecciones más meritocráticas que los procesos de reclutamiento flexibles y descentralizados (Sundell, 2014).

Al mismo tiempo, no deberían subestimarse algunas contraindicaciones importantes. Por una parte, un exceso de uniformidad en las regulaciones puede hacer estallar las costuras del sistema. La construcción de un empleo profesional en áreas investidas de potestades públicas exige arreglos institucionales diferentes que cuando se profesionalizan áreas de servicios. El trabajo directivo o de alta especialización requiere un manejo distinto que el trabajo de apoyo o de inferior cualificación. Los equilibrios entre mérito y flexibilidad pueden requerir modulaciones distintas cuando se aplican en diferentes sectores de política pública. Por consiguiente, la segmentación de los marcos reguladores suele ser imprescindible tan pronto como el proceso de profesionalización alcanza un mínimo vuelo (es decir, que se hayan institucionalizado las prácticas profesionales en la GRH).

Por otra parte, un exceso de centralización puede sobrecargar las instancias centrales y al mismo tiempo enajenarles el apoyo de los organismos y servicios públicos. A menudo se intenta resolver este alejamiento invirtiendo en más regulaciones e instrumentos de control, en lugar de dedicar esfuerzos a construir e introducir incentivos que favorezcan la adopción de los cambios. Por otra parte, como hemos visto, a partir de un cierto grado de desarrollo de los sistemas, los avances en la profesionalización exigen fortalecer las unidades descentralizadas de RR.HH. y transferir a los directivos facultades de decisión sin las cuales será difícil que se impliquen en la gestión de las personas a su cargo.

RECOMENDACIÓN 3: INTRODUCIR GRADUALMENTE CARACTERÍSTICAS DE SISTEMAS DE EMPLEO DE FORMA SELECTIVA

Nivel de Desarrollo del Servicio Civil	Alto	Medio	Bajo
Relevancia:	Importante	Importante	Importante, con mayor cautela

En América Latina, en la mayor parte de los casos la profesionalización suele entenderse como equivalente a la construcción de servicios civiles de carrera. Si bien este formato institucional (uno entre los posibles) ha producido en determinados países (desde Costa Rica hasta Uruguay, pasando por las “*carreiras*” de Brasil) notorios avances en la introducción de garantías de mérito, no es menos cierto que suele venir asociado con una rigidez que tiende a dificultar su manejo (la evolución de la “planta” chilena podría ser un buen ejemplo de ello).

Sería recomendable considerar —rompiendo, como proponíamos hace un momento, con el exceso de uniformidad en muchos de los países de la región— la posibilidad de crear para ciertos sectores y profesiones públicas sistemas laborales de empleo, que en general resultan más abiertos y flexibles, o por lo menos introducir elementos de estos sistemas en la organización de las carreras creando modelos híbridos o mixtos que faciliten una mayor apertura.

Esta mayor flexibilidad del diseño podría contribuir a facilitar el diálogo —bastante dificultoso actualmente en varios países— entre los impulsores de la profesionalización y los actores políticos a quienes corresponde tomar las decisiones para hacerla efectiva. Hay que tener en cuenta que, más allá de las dificultades reales que oponen a estos procesos las tradiciones patrimonialistas y de clientela, las resistencias de algunos gobernantes obedecen también al temor de crear modelos de empleo esclerotizados, difíciles de manejar y escasamente receptivos a sus prioridades políticas.

RECOMENDACIÓN 4: PROFESIONALIZAR EL SEGMENTO DIRECTIVO

Nivel de Desarrollo del Servicio Civil	Alto	Medio	Bajo
Relevancia:	Importante	Importante	Importante

Entre las capacidades necesarias para el impulso y asentamiento de las reformas orientadas a la profesionalización, el fortalecimiento gerencial ocupa un papel central. De entrada, resulta difícil imaginar una administración profesional si su parte superior y más influyente en su funcionamiento y sus resultados se mantiene sometida a la colonización política. Por otra parte, los directivos públicos son aliados imprescindibles en la coalición necesaria para cambiar el statu quo. Sin ellos es muy difícil que las reformas tomen vuelo más allá del núcleo impulsor o la unidad rectora central. Por último, los directivos son el motor de las organizaciones públicas; su concurso y compromiso son necesarios cuando se trata de instalar y desarrollar en ellas prácticas avanzadas de RR.HH., como hemos visto al hablar de la gestión por competencias, la evaluación del desempeño o la compensación ligada al rendimiento.

La profesionalización del segmento superior de la dirección pública debe ser abordada como una parte diferenciada del proyecto de reforma. Necesita un estatuto propio y un modelo de gestión riguroso pero más flexible que el que corresponde a las demás profesiones públicas. En ese marco, la articulación de un equilibrio razonable entre idoneidad meritocrática y confianza política resulta crucial para la viabilidad de la gerencia pública profesional. Existen diferentes fórmulas para conseguir ese equilibrio, que deberían seleccionarse atendiendo a las características de cada entorno institucional. Sin que quepa propugnarla como fórmula estrictamente exportable, la experiencia chilena de la Alta Dirección Pública, —que acaba de cumplir 10 años y sobre la cual se han documentado empíricamente mejoras en la

provisión de servicios públicos (Lira, 2012)—, puede servir como un excelente modelo de referencia para América Latina en este campo.

Los directivos públicos profesionales aún constituyen un bien escaso en la región. Por eso, los esfuerzos por definir y regular adecuadamente el segmento directivo deben ir acompañados de estrategias y políticas de RR.HH. (capacitación, compensación, etc.) que se propongan y faciliten la ampliación del *stock* de capital humano disponible en este segmento crucial para el éxito de las reformas.

RECOMENDACIÓN 5: INSTITUCIONALIZAR LOS SISTEMAS DE GESTIÓN E INFORMACIÓN			
Nivel de Desarrollo del Servicio Civil	Alto	Medio	Bajo
Relevancia:	Importante cuando no existiese	Clave	Clave

De acuerdo con los resultados de los diagnósticos presentados en el capítulo 2, los avances en los sistemas de información y GRH figuran entre los logros principales de la profesionalización del servicio civil en la región en la última década. También aparecían reflejados en el primer escalón de la escalera de la profesionalización que figura en el capítulo 3.

Considerando que al menos se han superado los primeros pasos para sistemas modernos de información y GRH en varios de los países, en particular en lo relacionado con la gestión de la nómina, se presentan cuatro tareas prioritarias en la *búsqueda de la institucionalización* y el uso más efectivo y permanente de sus plataformas informáticas.

Primero, extender la cobertura de los sistemas de GRH a la mayor parte de las instituciones estatales, y en particular a los empleados *públicos* de distinta relación contractual dentro de las entidades públicas financiadas por el Tesoro de cada país.

En segundo lugar, pasar de sistemas basados *únicamente* en la gestión de la nómina a plataformas de gestión del talento humano que permitan una GRH informatizada transversalmente. La generación, la sistematización y el uso de estadísticas sobre atracción (por ejemplo, número de candidatos que se presenta a un puesto), retención (registro y encuestas de salida), desempeño efectivo (véase la recomendación 7), formación y otras variables resultan fundamentales, y están ausentes en la gran mayoría de los países. Un desafío particular a tomar en cuenta en el proceso de extensión de los sistemas informáticos es la capacidad técnica de sus usuarios en los ministerios sectoriales.

Tercero, maximizar las interfaces entre los sistemas y la ciudadanía, por ejemplo por medio de portales web para concursar puestos públicos —ya instalados en varios de los países— o transparentar las nóminas estatales. Por un lado, las interfaces aumentan el impacto de los sistemas sobre la GRH,

permitiendo por ejemplo que la ciudadanía esté atenta a la rendición de cuentas de la gestión de los funcionarios públicos. Por otro lado, movilizan un actor fuera del Estado (precisamente la ciudadanía) para demandar y salvaguardar la continuación de estos sistemas que promueven una mayor transparencia en contextos de cambios gubernamentales.

En cuarto y último lugar, seguir aprovechando la evolución de las tecnologías de la información para introducir innovaciones continuas en los sistemas de información y GRH. En resumen, convendría institucionalizar, fortalecer y expandir los sistemas desarrollados con miras a asegurar su impacto sobre la planificación, el control y la GRH.

RECOMENDACIÓN 6: IMPLANTAR LA GESTIÓN POR COMPETENCIAS, PERO REHUYENDO LOS DISEÑOS DE LABORATORIO

Nivel de Desarrollo del Servicio Civil	Alto	Medio	Bajo
Relevancia:	Importante	Menos importante	Administrativamente demasiado exigente y de menor retorno

La gestión por competencias ha llegado a los sistemas de empleo público —como, en general, al mundo educativo y empresarial— para quedarse. Su aportación a la mejora de la GRH la convierte en un compendio de prácticas avanzadas de RR.HH. que conviene ir incorporando a los modos de hacer de las organizaciones públicas. Por ello, el marco analítico en que se funda el diagnóstico que estamos comentando incluye la gestión por competencias al definir los puntos críticos de los subsistemas de Planificación, Organización del Trabajo, Gestión del Empleo y Gestión del Desarrollo.

Como hemos visto, los modelos de competencias empiezan a tener, en el empleo público de los países analizados, una presencia emergente en las definiciones de cargos y perfiles, e incluso, más limitadamente, salvo excepciones, en los procesos de reclutamiento y selección. Conviene, en cualquier caso, no perder de vista que la gestión por competencias obliga a instalar en las organizaciones capacidades mucho más sofisticadas que las que eran propias del manejo de las visiones tradicionales de cualificación (entendidas exclusivamente como posesión de conocimientos técnicos especializados en un área determinada).

Por eso, si en paralelo a la implantación de estos modelos, no se instalan y promueven estas capacidades —para definir, evaluar y desarrollar competencias—, estos enfoques de gestión tenderán a adquirir una dimensión meramente formalista y burocrática, que sobrecargará a las organizaciones y a los administradores públicos con tareas que unas y otros no están preparados para desempeñar, lo que redundará en percepciones de arbitrariedad e insatisfacción con el rumbo de los cambios.

Por lo tanto, convendría que, sin renunciar a la progresiva implantación de estas políticas y prácticas avanzadas en el empleo público de los países, se diseñaran al mismo tiempo las estrategias de refuerzo de las capacidades necesarias. Una opción que puede facilitarlas es aprovechar los servicios de valor añadido en recursos humanos que se hallan en ocasiones disponibles en el mercado. El esquema de colaboración público-privada para la selección de altos directivos en Chile sería un buen ejemplo en este sentido.

RECOMENDACIÓN 7: AVANZAR EN LA GESTIÓN DEL RENDIMIENTO CON VISIÓN ESTRATÉGICA Y REALISMO			
Nivel de Desarrollo del Servicio Civil	Alto	Medio	Bajo
Relevancia:	Muy importante	Muy importante	Menos prioritario

Como se ha visto en los capítulos 2 y 3, la Gestión del Rendimiento es el subsistema menos desarrollado de acuerdo con el diagnóstico. Para realizar avances razonables en esta área, la más difícil de desarrollar en cualquier sistema de GRH, se aconseja:

1. Vincular la Gestión del Rendimiento a las metas institucionales, único modo de que este subsistema de gestión se concentre en las prioridades adecuadas y cree valor para la organización. Para ello, es necesario invertir previamente —o, al menos, en paralelo— en el desarrollo de una estrategia organizativa.
2. Cuando la finalidad lo permita y la lógica del trabajo sea colaborativa, optar por la evaluación basada en resultados de unidad, grupo o equipo, que en general resulta más fácil de aplicar y tiene mejor aceptación que la evaluación individual.
3. Definir con claridad las finalidades perseguidas por la evaluación, el *para qué* (obtención de información, validación de prácticas, orientación y desarrollo, incentivación del esfuerzo, etc.) en cada caso, y definir los instrumentos adecuados en función de cada una, renunciando a crear artefactos genéricos que sirvan, supuestamente, para todas ellas.
4. Limitar los supuestos de vinculación entre la evaluación del desempeño y la remuneración (remuneración variable) a los casos en que sea posible medir e imputar con claridad el logro de resultados, sin pretender generalizar la aplicación de esta modalidad de compensación a todos los empleados del sistema o de la organización.
5. Definir instrumentos de aplicación lo más sencillos posible, para facilitar la tarea de los evaluadores.
6. Definir y desarrollar una estrategia ambiciosa y explícita destinada a implicar y capacitar a los directivos, que son la auténtica piedra angular de cualquier sistema de Gestión del Rendimiento. Sin este requisito, ninguna clase de diseño o instrumental puede tener éxito.

RECOMENDACIÓN 8: MEJORAR LA GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN PARA ATRAER, RETENER Y MOTIVAR AL PERSONAL

Nivel de Desarrollo del Servicio Civil	Alto	Medio	Bajo
Relevancia:	Muy importante, de forma selectiva (sistemas de empleo más flexibles requerirán mejor compensación)	Muy importante, de forma selectiva	Importante a nivel directivo principalmente (menor costo agregado)

Como se mencionara en el capítulo 4, una administración pública que cuenta con procesos de selección basados en el mérito y que promueve la profesionalización del sector público no llegará a mayores resultados si estos candidatos idóneos no aceptan la oferta o si, una vez que se los contrata, las remuneraciones no son lo suficientemente competitivas y no proveen los incentivos adecuados para retener y motivar al personal competente y de buen desempeño.

Por otro lado, gran parte de América Latina —con la excepción de algunos países de Centroamérica y Paraguay, entre otros— ha avanzado en el logro de una masa salarial fiscalmente más sostenible, preocupación que siempre solía orientar las discusiones sobre Gestión de la Compensación hacia una perspectiva fiscal.

Por lo tanto, es de esperar que en varios países los avances logrados en la última década en materia de profesionalización, combinados con una situación fiscal más consolidada y una mayor demanda ciudadana de mejores servicios públicos, lleven a un mayor número de reformas en la Gestión de la Compensación orientadas a fortalecer la atracción y retención de personal idóneo y su orientación al desempeño. De hecho, algunas de estas reformas se habían puesto en marcha en 2013 con la aprobación de leyes relacionadas en Perú y República Dominicana, y se encontraban en vías de implementación. En este sentido, sería conveniente enfocar estas posibles reformas en base a los siguientes principios:

1. Apuntar a tener un sistema de remuneraciones *competitivo* comparado con el mercado laboral local —no solo para el nivel administrativo u operativo, como suele suceder en la actualidad— y alineado a la capacidad fiscal del Estado para financiarlo. Por un lado, esto implica contar con información del nivel de remuneraciones en el sector privado y en el gobierno descentralizado para posiciones comparables (lo que deberían monitorear las instituciones de la administración pública y las instituciones fiscales). Por otro, requiere priorizar algunos segmentos específicos de mayor nivel jerárquico y aquellos con mayor impacto en la provisión de servicios, de forma de hacerlo fiscalmente viable.
2. Simplificar la estructura de remuneraciones lo más posible, volviendo a que el salario base constituya el 100% o la enorme mayoría de la remuneración total, a fin de que la compensación tenga una vinculación más fuerte con las responsabilidades del puesto (igual remuneración por igual nivel de

responsabilidad en el trabajo) y al mismo tiempo haga más barata y eficiente la administración y el control de la nómina.

3. Simplificar la clasificación y apuntar a tener un sistema de columna vertebral única (*single pay spine*), donde se acomoden los puestos de todos los sectores en base a la evaluación de responsabilidades de cada puesto. De esta forma, se aseguraría una relatividad salarial adecuada y al mismo tiempo se evitaría la fragmentación de las negociaciones con los distintos grupos —que, en la mayoría de los países, suelen competir entre sí para extraer un mayor nivel de renta del Estado en vez de comparar sus remuneraciones con un hipotético trabajo alternativo en el sector privado en base a sus calificaciones.
4. Transparentar las remuneraciones de los funcionarios públicos de todas las instituciones y hacerlas fácilmente comparables, de modo de asegurar un mejor control de la equidad.
5. Como se mencionara en el apartado sobre Gestión del Rendimiento, limitar las iniciativas de remuneración variable a los casos en que sea posible medir e imputar con claridad el logro de resultados, sin pretender generalizar la aplicación de esta modalidad de compensación a todos los empleados del sistema o de la organización, e idealmente manteniéndolas por debajo del 10% de la remuneración total a fin de reducir los incentivos para su manipulación.
6. Por último, es fundamental procurar gradualidad en la implementación de este tipo de reformas. Debido al impacto fiscal de cualquier reforma en este campo —casi siempre va a llevar a un mayor nivel de gasto— y al hecho de que los sistemas de clasificación y compensación del servicio civil fueron diseñados hace varias décadas y recibieron un sinnúmero de ajustes y modificaciones de manera ad hoc a través del tiempo, no sería realista intentar solucionar este problema de forma acelerada, y sería contraproducente indicar que la reforma se implementaría en el corto plazo.

RECOMENDACIÓN 9: MEJORAR LA GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN PARA LA CONTENCIÓN DE LA MASA SALARIAL

Nivel de Desarrollo del Servicio Civil	Alto	Medio	Bajo
Relevancia:	Prioritario en algunos contextos	Prioritario en algunos contextos	Muy importante

En aquellos países de la región donde la situación fiscal presenta serios desafíos y los procesos de profesionalización son aún incipientes, es altamente probable que se continúe con reformas orientadas casi exclusivamente a alcanzar una mayor eficiencia, con vistas a tener una masa salarial fiscalmente sostenible. El desafío en estos países probablemente sea doble, pues también necesitarán avanzar con mejoras que apunten a fortalecer la atracción, retención y motivación de personal idóneo para el logro de mejores resultados en un contexto de recursos limitados y más demandas de los ciudadanos.

Sin embargo, esta reforma no es exclusiva de los países con bajos niveles de profesionalización. En países de desarrollo medio o alto puede presentarse una situación en la cual existe un buen control sobre el número de plazas, pero las remuneraciones del sector público han gozado de incrementos salariales por encima de la capacidad fiscal del Estado para financiarlos, o han sido excesivos con respecto a las remuneraciones relacionadas con responsabilidades similares en el sector privado. En este sentido, sería importante tener en cuenta algunas consideraciones básicas para intentar contener el crecimiento de la masa salarial:

1. En cuanto a la cantidad de personal, sería conveniente: i) contar con un sistema de nómina que sirva como base de datos única y centralizada del empleo público, de forma de poder determinar el número de empleados públicos del gobierno central, y descentralizada por institución, grado y remuneración, además de proveer información relevante de sus calificaciones y formación en un expediente electrónico, y actualizar esta información regularmente; ii) establecer un control estricto sobre el ingreso de nuevo personal, y un potencial aumento de temporarios; y iii) fortalecer la planificación de recursos humanos, determinando tasas de reemplazo del personal adecuadas por cada función, principalmente en atención a su impacto para la provisión de servicios, e implementando estrategias de atracción a través de la reasignación de personal en base a sus calificaciones.
2. En cuanto a las remuneraciones, esto implicaría: i) mejorar el proceso de negociación salarial incrementando la información disponible por parte del Estado (como la comparación con el mercado privado para las mismas habilidades), y evitar la fragmentación y la competencia entre grupos; ii) mejorar el control sobre el gasto en personal a través de medidas de gestión, como auditorías de nómina; y iii) reducir la discrecionalidad y mejorar el control sobre las remuneraciones complementarias del salario base.

RECOMENDACIÓN 10: FOMENTAR LA CAPTACIÓN Y RETENCIÓN DE TALENTO JOVEN PARA EL SECTOR PÚBLICO

Nivel de Desarrollo del Servicio Civil	Alto	Medio	Bajo
Relevancia:	Cada vez más significativo debido al envejecimiento de la fuerza laboral	Importante debido a la falta de atracción en niveles intermedios	Importante debido a la falta de atracción en niveles intermedios

Algunos países de América Latina vienen mostrando tasas de envejecimiento de su población comparables con las de Europa Occidental, y esto se va reflejando en un mayor promedio de edad de su administración pública. A su vez, es común encontrar grandes vacíos en la gerencia intermedia e importantes brechas generacionales en los servicios civiles de la región, con personas recién ingresadas y otras que llevan una gran cantidad de años en el servicio público.

Si bien esta situación puede asociarse con problemas de retención de personal que podrían ser abordados de manera parcial con algunas de las tareas mencionadas anteriormente, como la Gestión de la Compensación o la Gestión del Rendimiento, otra forma de mitigarla podría ser a través de la creación de programas destinados específicamente a la captación y retención de talento joven.

A diferencia de los programas de becas para estudios de posgrado que han llevado a veces a un debilitamiento todavía mayor de la retención del mejor personal debido a la ampliación de la brecha de empleabilidad del funcionario antes y después de completar un programa de maestría o doctorado, estos programas podrían apuntar a captar talento joven recientemente graduado en el país o en el exterior mediante la oferta de posiciones de contenido relevante, beneficios diferenciados y una perspectiva de continuidad en el sector público. El programa *Fast Stream* del Reino Unido, por ejemplo, puede ser de particular interés para el diseño de este tipo de iniciativas.¹

CÓMO LOGRARLO: REFLEXIONES SOBRE LAS ESTRATEGIAS DE REFORMA

Más allá de la reforma específica que se desee realizar dentro de la amplia agenda de modernización del servicio civil, que puede comprender o no algunas de las ideas compartidas hasta aquí, se pueden identificar seis lecciones generales, aplicables a todos los niveles de desarrollo de la administración pública, a fin de incrementar la viabilidad y las posibilidades de éxito. Estas lecciones, derivadas principalmente de las estrategias de reforma que se analizaron en el capítulo anterior, tienen por intención aumentar el impacto de las intervenciones de los países para lograr un mayor desarrollo del servicio civil en el largo plazo.

1. Promover la cooperación entre la entidad rectora del servicio civil y las instituciones fiscales

Ninguna estrategia de profesionalización ha tenido éxito jamás si ha entrado en conflicto con las prioridades de la política fiscal. Cualquier reforma que afecte el servicio civil tiene efectos importantes en el gasto público. El desencuentro entre la perspectiva de una disciplina fiscal necesaria y la de mejoras requeridas en la administración pública suele conducir al bloqueo de las reformas.

Las reformas para la profesionalización del empleo público no deben ser vistas, en general, como iniciativas de mejora de la eficacia y calidad del gobierno cuya puesta en práctica exige fuertes incrementos del gasto público. Por el contrario, deben ser entendidas como un instrumento para el logro de gobiernos más eficientes y organizaciones capaces de gastar mejor, optimizar los recursos y reducir

¹ Para mayor información véase <http://faststream.civilservice.gov.uk/>.

sus costos. Los gastos que puedan precisarse para incrementar la profesionalización deben ser tratados como inversiones, y basarse en planes viables que expliciten los retornos esperados y los doten de un referente temporal determinado.

En consecuencia, las alianzas entre la entidad rectora del servicio civil y el Ministerio de Hacienda y otras entidades responsables del proceso presupuestario facilitan el progreso de las reformas, especialmente en el caso de la Gestión de la Compensación.

De hecho, esta recomendación ya se mencionaba en el diagnóstico anterior, cuando se indicaba que en Chile la Dirección de Presupuestos y el Ministerio de Hacienda ejemplificaban la posibilidad de que el objetivo presupuestario de mejora de la eficiencia fuera un catalizador de reformas orientadas a la profesionalización en la gestión del servicio civil (BID, 2006). De hecho, esta cooperación se había concretado con la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil bajo la órbita del Ministerio de Hacienda.

Pero la cooperación es factible en el marco de otros modelos. Desde el involucramiento del Ministerio de Hacienda en el consejo directivo de una entidad rectora de la administración pública (para la aprobación del Cuerpo de Gerentes Públicos en Perú en 2008) hasta su activo liderazgo en el diseño de las reformas (la nueva Ley del Servicio Civil de Perú aprobada en 2013, o el evitar la doble remuneración en Paraguay). Los esfuerzos por definir precisamente el costo de las reformas siempre facilitan la cooperación de las instituciones fiscales, como en el caso de la reforma de las compensaciones para el nivel profesional en Costa Rica en 2007 y de la Ley de Servicio Civil de Perú en 2013.

Sobre estas bases, debería ser posible articular estrategias que vinculen de manera efectiva las áreas impulsoras de las reformas del empleo público con las instancias gubernamentales responsables del presupuesto. Si se consigue formarlas, estas coaliciones son, en definitiva, la principal garantía de aceleración y sostenibilidad de los procesos de profesionalización. Por último, queda claro que, más allá de la cooperación entre estas instituciones, la búsqueda de apoyo por parte de otras instancias con capacidad de impulsar o vetar reformas, como los ministerios de la Presidencia u otras instancias de coordinación interministerial, es también una tarea clave.

2. Diseñar reformas graduales que tomen en cuenta las limitaciones técnicas y políticas existentes

La presencia de múltiples opositores y puntos de veto suele imposibilitar las reformas integrales que abarcan los subsistemas del servicio civil en su conjunto. En el mejor de los escenarios, estas reformas integrales logran avances parciales en su implementación, aunque con una pérdida importante de recursos invertidos sin resultados, y con una consecuente menor credibilidad.

Los esfuerzos para implantar garantías contra la politización son ilustrativos. Los diseños integrales logran, a veces, cambios integrales en la normativa (República Dominicana en 2008), pero no así en la práctica, en cuyo caso las reformas suelen circunscribirse a subsistemas selectos en un subconjunto de instituciones públicas (República Dominicana y Paraguay desde 2008). En el peor de los escenarios, los diseños

integrales pueden llevar a un bloqueo total de las reformas, como ocurrió con la reforma del nivel directivo en Uruguay. En resumen, los diseños de reforma explícitamente acotados tienden a producir más avances.

Es fundamental entender hacia dónde focalizar la reforma —es decir: en qué segmentos, subsistemas y/o instituciones específicas hacerlo—, como punto de partida factible e idóneo para un esfuerzo gradual en un contexto de múltiples actores potenciales de veto, lo que puede verse facilitado a partir de un análisis previo de la economía política de la reforma del servicio civil.

3. Priorizar la mejora efectiva de las prácticas de GRH y no solo el perfeccionamiento del marco normativo

Aunque es cierto que, en algunas situaciones, los marcos legales imponen restricciones importantes a los procesos de reforma, en un contexto regional de debilidad de los Estados de Derecho, la confianza excesiva en la eficacia de los cambios legales como motor de la reforma resulta inmerecida.

Por el contrario, los cambios en las prácticas de GRH suelen ser los que mejor sustentan las reformas y su institucionalización. La comparación entre Paraguay y República Dominicana en términos de sus avances hacia la meritocracia es paradigmática. En el caso de la reforma directiva, Perú logró progresos importantes sin la necesidad de aprobar un marco legal comprensivo (esto recién ocurrió cinco años después). Chile avanzó en una mejor regulación de la gestión del personal “a contrata” en el marco de una iniciativa de mejora en la gestión del Ministerio de Hacienda desde 2011, luego de intentar sin éxito la aprobación de legislación al respecto.

Estas experiencias invitan a reflexionar sobre el potencial poco aprovechado de impulsar cambios en la GRH, incluso dentro de las limitaciones impuestas por los marcos legales existentes. Esta afirmación tiene particular validez, ya que todos los países de la región cuentan ahora con leyes de servicio civil que permiten la profesionalización de, por lo menos, algunos subsistemas (Grindle, 2010).

En los casos en que la estrategia de reforma se enfoca en el impulso de cambios legislativos, resulta un desafío resistir la tentación de ampliar el alcance de la reforma como un medio para elevar el rédito político de los formuladores de políticas. La incapacidad para enfrentar este riesgo ha conducido a que en varios casos se aprueben leyes amplias que, sin embargo, no prestan suficiente atención al necesario equilibrio entre la magnitud del mandato aprobado y la limitada capacidad de implementación de la entidad rectora. Como tales, las reformas legales pueden convertirse en fines en sí mismas, sin apoyar suficientemente los cambios de las prácticas de gestión, y ocupando buena parte de los escasos recursos disponibles para impulsar estos cambios.

4. Fomentar la capacidad técnica para la reforma

Muchos de los países, en particular aquellos con bajos niveles de desarrollo del servicio civil, se caracterizan por contar con entidades rectoras y oficinas desconcentradas de RR.HH. sin la experiencia ni la

capacidad necesarias para una gestión profesional del personal, y mucho menos para liderar un proceso de reforma.

Las experiencias de reforma en Paraguay, Perú y República Dominicana, entre otros casos, subrayan la importancia de fortalecer técnica e institucionalmente a la entidad rectora del servicio civil, y a las oficinas desconcentradas de RR.HH. en las distintas instituciones del sector público, como un requisito previo fundamental para avanzar en esta agenda. Esta recomendación, que ya se había manifestado en el diagnóstico anterior (BID, 2006), continúa vigente. Las capacidades se han fortalecido, pero aún queda un importante camino por recorrer, en particular en los ministerios de línea.

5. Aumentar los incentivos políticos pro reforma

Existen varias medidas que se pueden tomar para inclinar los incentivos políticos a favor de la reforma. En primer lugar, la construcción de coaliciones pro reforma dentro y fuera del gobierno es factible y, además, muy necesaria en algunos casos, especialmente en el caso de las iniciativas que buscan implantar garantías contra la politización. Las coaliciones amplias pro reforma pueden actuar como un contrapeso importante contra la multiplicidad de posibilidades de veto que suelen enfrentar las reformas. Mientras que los problemas de acción colectiva dificultan la movilización social a favor de los cambios, la experiencia dominicana sugiere que la negociación e implementación de la reforma puede verse favorecida por coaliciones amplias entre ONG, universidades, el sector privado, donantes, organismos internacionales y medios de comunicación.

Estas coaliciones parecen ser particularmente efectivas si sus objetivos están alineados con aquellos de los actores e instancias reformistas dentro del Ejecutivo; si las demandas y su monitoreo se enfocan en metas progresivas y alcanzables a corto plazo; y si se estimula a la opinión pública por medio de exposiciones mediáticas recurrentes a favor de la reforma, respaldadas por datos que evidencian las fallencias que la reforma busca resolver.

Un segundo enfoque para incrementar los incentivos políticos pro reforma consiste en articularla con otras prioridades políticas importantes y urgentes de la agenda gubernamental. Los casos de las reformas directivas en Chile y Perú demuestran el valor de estas articulaciones —con las deficiencias de ética pública en el primer caso y la necesidad de lograr un mayor ritmo de ejecución del gasto en el segundo— para que el impulso a la reforma no desfallezca.

En tercer lugar, el hecho de movilizar a la opinión pública en favor de la reforma a fin de aumentar su rédito político se ve facilitado por la cuidadosa construcción de una imagen apropiada para mostrar la reforma. Por ejemplo, la reforma directiva en Perú transitó de la imagen prevalente de empleo público a la de *servicio civil*, en un esfuerzo por vincular la reforma con las aspiraciones ciudadanas de contar con un servicio público más eficiente y efectivo. Este mismo enfoque se volvió a utilizar para la aprobación de la Ley de Servicio Civil en 2013. En Honduras, los esfuerzos para mejorar la gestión de los docentes

—a través del análisis y de la difusión de datos sobre sus compensaciones— incluyó la imagen de que existían importantes beneficios indebidos, lo que resultó decisivo para movilizar a la opinión pública en favor de la reforma. En Brasil también se había impulsado un enfoque similar durante los años noventa (Gaetani y Heredia, 2002).

6. Promover el aprendizaje mediante el ajuste continuo de las medidas de reforma

La complejidad técnica y política de la reforma del servicio civil conduce inevitablemente a que el proceso de implementación de las reformas sea difícil. La ocurrencia de problemas, desvíos y retrasos es una realidad frecuente durante la puesta en marcha de las medidas reformistas. Sin embargo, es posible aprovechar el propio proceso de implementación como escenario para el aprendizaje, la mejora continua y el desarrollo de capacidades.

El caso de las reformas directivas en Chile y Perú muestra con claridad que la atención particular que las entidades rectoras del servicio civil pusieron en desarrollar procesos y sistemas de trabajo ad hoc, y probarlos y mejorarlos a lo largo de sucesivas iteraciones, condujo no solo a resultados finales positivos (en términos de directivos seleccionados y asignados), sino también al fortalecimiento y a la legitimación de las mismas entidades.

Por consiguiente, es clave que las autoridades políticas otorguen a las entidades rectoras espacio y respaldo suficiente para un proceso de aprendizaje —el cual suele concentrarse en términos de ensayo y error— que les permita desarrollar capacidades concretas para la gestión del sistema de servicio civil. Ensayar nuevos procesos de trabajo, nuevos sistemas de gestión, mecanismos alternativos de supervisión y control, entre otros, son aspectos clave de este proceso.

APOYAR LA DEMANDA DE REFORMAS: GENERACIÓN DE EVIDENCIA EMPÍRICA SOBRE LOS IMPACTOS DE LAS REFORMAS DEL SERVICIO CIVIL

Las dos secciones anteriores se enfocaron en la agenda a futuro para los gobiernos de América Latina, con recomendaciones acerca de qué tipo de reformas impulsar y estrategias sobre cómo se podrían lograr sobre la base de las experiencias de reforma de la última década. Esta última sección se enfoca en destacar la importante tarea que tienen los centros de investigación, académicos y organismos internacionales en la generación de evidencia sobre los impactos que puedan generar las mejoras en la gestión del servicio civil.

En un contexto de gobiernos con mayor capacidad y autoridades que basan su toma de decisiones en la evidencia, es fundamental documentar el impacto de las reformas del servicio civil en la efectividad y eficiencia de las instituciones del sector público. Como se hizo referencia en el capítulo 1, si bien diferentes

estudios han documentado que contar un servicio civil profesionalizado lleva a un mayor crecimiento económico y del ingreso per cápita, a la reducción de los niveles de corrupción y de pobreza de un país, y a la mejora de la confianza en el gobierno, la provisión de servicios y de la ejecución presupuestaria —sumada al hecho innegable de que una mejor GRH llevará necesariamente a una mejora en la calidad del gasto en personal, que como se pudo observar representa una parte importante del gasto público— es una tarea que no puede faltar en la agenda a futuro, y en función de la cual queda mucho por hacer.

Cualquier gobierno que quiera invertir en la modernización de la administración pública y pagar los costos fiscales que pudieran surgir en el corto plazo va a querer tener un mayor nivel de certeza sobre su retorno a la inversión, ya sea en cuanto a su impacto como a los tiempos en que se puede esperar esa ganancia de mayor efectividad (mejores resultados de política pública) y eficiencia (logrados con una cantidad proporcionalmente igual o menor de recursos). ¿Sale mucho más caro tener un servicio civil más profesionalizado? ¿Lleva a una mejor efectividad del gobierno, a mejores servicios o a reducir el nivel de corrupción? Un análisis muy superficial de estas preguntas arrojaría respuestas favorables.

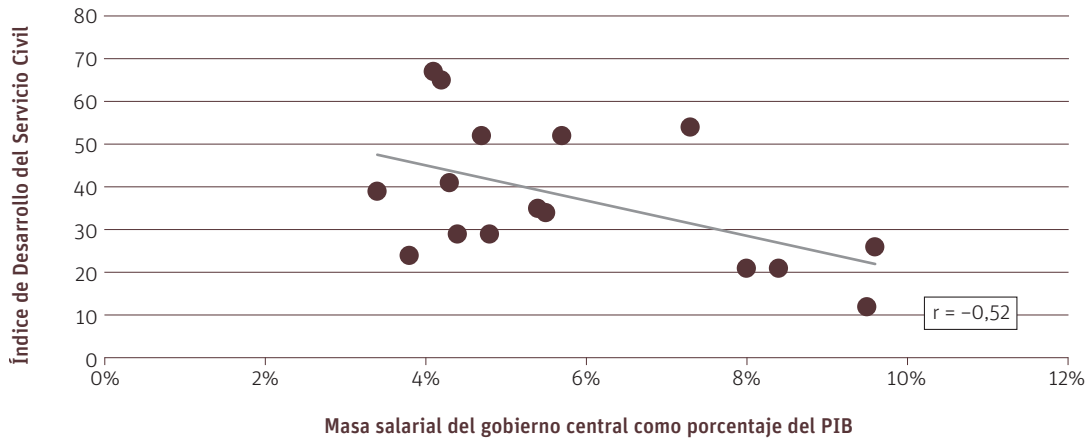
En primer lugar, como una aproximación muy tentativa a un análisis del costo fiscal de la profesionalización del servicio civil, si se toma la masa salarial como porcentaje del PIB para 2012 como parámetro del costo y el IDSC de 2011–13 como nivel de profesionalización para los países incluidos en este estudio, se puede apreciar una correlación negativa entre ambos factores ($r=-0,52$). Por lo tanto, si bien la profesionalización del servicio civil podría tener un costo mayor a corto plazo, un servicio civil profesional no parece costar más caro como porcentaje del PIB a mediano o largo plazo (gráfico 5.1).

Por otro lado, como una aproximación muy tentativa al análisis del impacto de un servicio civil profesionalizado en la efectividad del gobierno, si se toma el índice de efectividad del gobierno del Banco Mundial,² y el IDSC de este estudio, se observa una correlación relativamente estrecha entre ambos ($r=0,71$), lo cual posiblemente sugiera que un mayor desarrollo del servicio civil podría tener un impacto importante en la capacidad del Estado en la región, tal como se evidencia en los estudios globales citados al comienzo del primer capítulo (gráfico 5.2).

En tercer lugar, al hacer el mismo análisis entre el IDSC y el índice de control de la corrupción del Banco Mundial (2012) se observa una correlación aún más fuerte ($r=0,73$), lo cual indicaría que un mayor nivel de desarrollo del servicio civil suele estar acompañado de un mejor control sobre la corrupción (gráfico 5.3).

²El índice de efectividad del gobierno (*government effectiveness*) mide, por una agregación de hasta 15 fuentes por país, percepciones de la efectividad gubernamental por medio de indicadores que captan, entre otros, la calidad de los servicios públicos, la calidad de la burocracia, la calidad de la formulación e implementación de políticas públicas, y la credibilidad de los compromisos gubernamentales con estas políticas.

GRÁFICO 5.1: ÍNDICE DE DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL (2011–13) Y MASA SALARIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB EN AMÉRICA LATINA (2012), PARA PAÍSES INCLUIDOS EN EL ESTUDIO



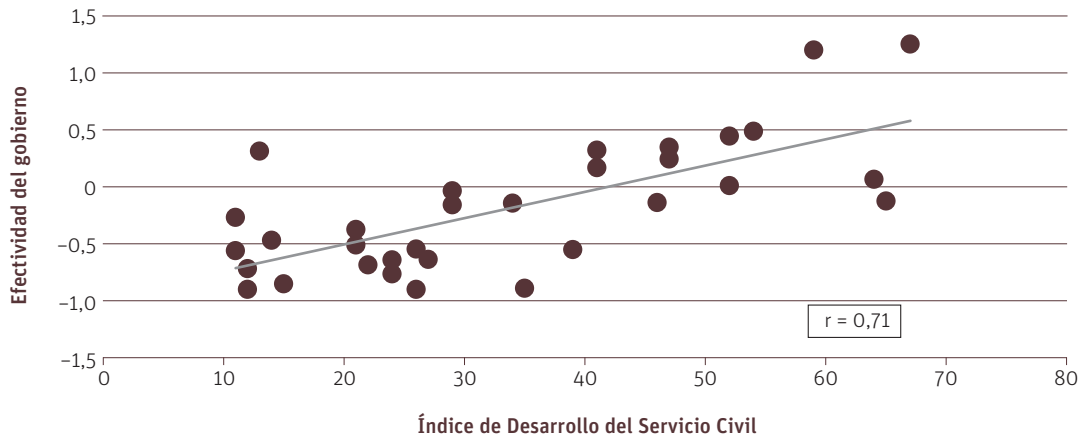
Fuente: Elaboración propia en base a datos del BID y del FMI.

Dejando de lado esta evidencia sugestiva, existe un importante potencial para desarrollar un mayor número de estudios rigurosos que demuestren empíricamente el impacto de las distintas reformas del servicio civil a nivel de países o de instituciones específicas.

Estas evaluaciones podrían aprovechar los avances recientes en métodos experimentales y cuasi experimentales utilizados exitosamente en otros ámbitos de política pública para este propósito, con el fin de analizar el impacto de las reformas de la administración pública en la provisión de servicios públicos o en aspectos clave de la gestión, como la eficiencia u otros objetivos prioritarios de política pública. Además, podrían enfocarse con un mayor nivel de detalle en cuanto al tipo de reforma específica dentro de la agenda del servicio civil (por ejemplo, en la profesionalización del segmento directivo, la mejora de la Gestión de la Compensación o la Gestión del Rendimiento), de modo de crear un mayor convencimiento en los actores clave acerca de la importancia de estas reformas.

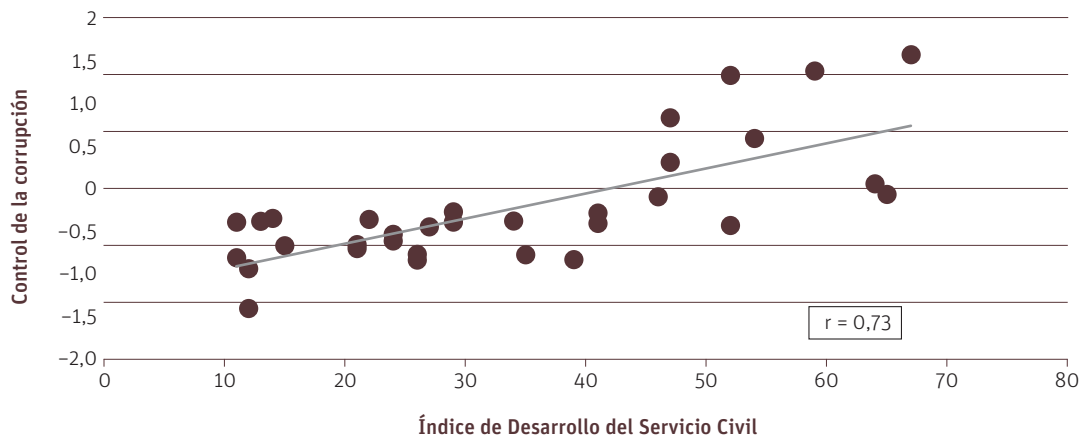
En esa línea, se espera que el presente libro, y los estudios de caso y diagnósticos nacionales de los cuales se alimenta para analizar la evolución del servicio civil en América Latina en la última década sirvan como insumo para fortalecer el proceso de aprendizaje regional sobre esta temática, estimulen el debate, promuevan mejoras en esta agenda y, a fin de cuentas, contribuyan a una mayor capacidad institucional del Estado para lograr mejores gobiernos para la ciudadanía.

GRÁFICO 5.2: ÍNDICE DE DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL (2004 Y 2011-13) E ÍNDICE DE EFECTIVIDAD DEL GOBIERNO (2004 Y 2012)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BID y del Banco Mundial.

GRÁFICO 5.3: ÍNDICE DE DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL (2004 Y 2011-13) Y CONTROL DE LA CORRUPCIÓN (2004 Y 2012)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BID y del Banco Mundial.

REFERENCIAS

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2006. "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Washington DC: BID.
- Farnham, D. y S. Horton (eds.). 2000. *Human Resources Flexibilities in the Public Services. International Perspectives*. Londres: Macmillan Publishers.
- Gaetani, F. y B. Heredia. 2002. "La economía política de la reforma del servicio civil en Brasil: los años Cardoso". Washington, DC: BID. (Documento inédito.)
- Grindle, M. 2010. "Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America". HKS Faculty Research Working Paper. RWP10-025. Cambridge, MA: Harvard University.
- Lira, L. 2012. "El Sistema de Alta Dirección Pública en Chile y su impacto en la gestión hospitalaria: un análisis empírico". Documento de trabajo Núm. 31, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Santiago de Chile: Universidad de los Andes.
- Longo, F. 2004. *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.
- Pollitt, C. y G. Bouckaert. 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Sundell, A. 2014. "Are Formal Civil Service Examinations the Most Meritocratic Way to Recruit Civil Servants? Not In All Countries". *Public Administration*, doi: 10.1111/padm.12077.



ANEXO 1

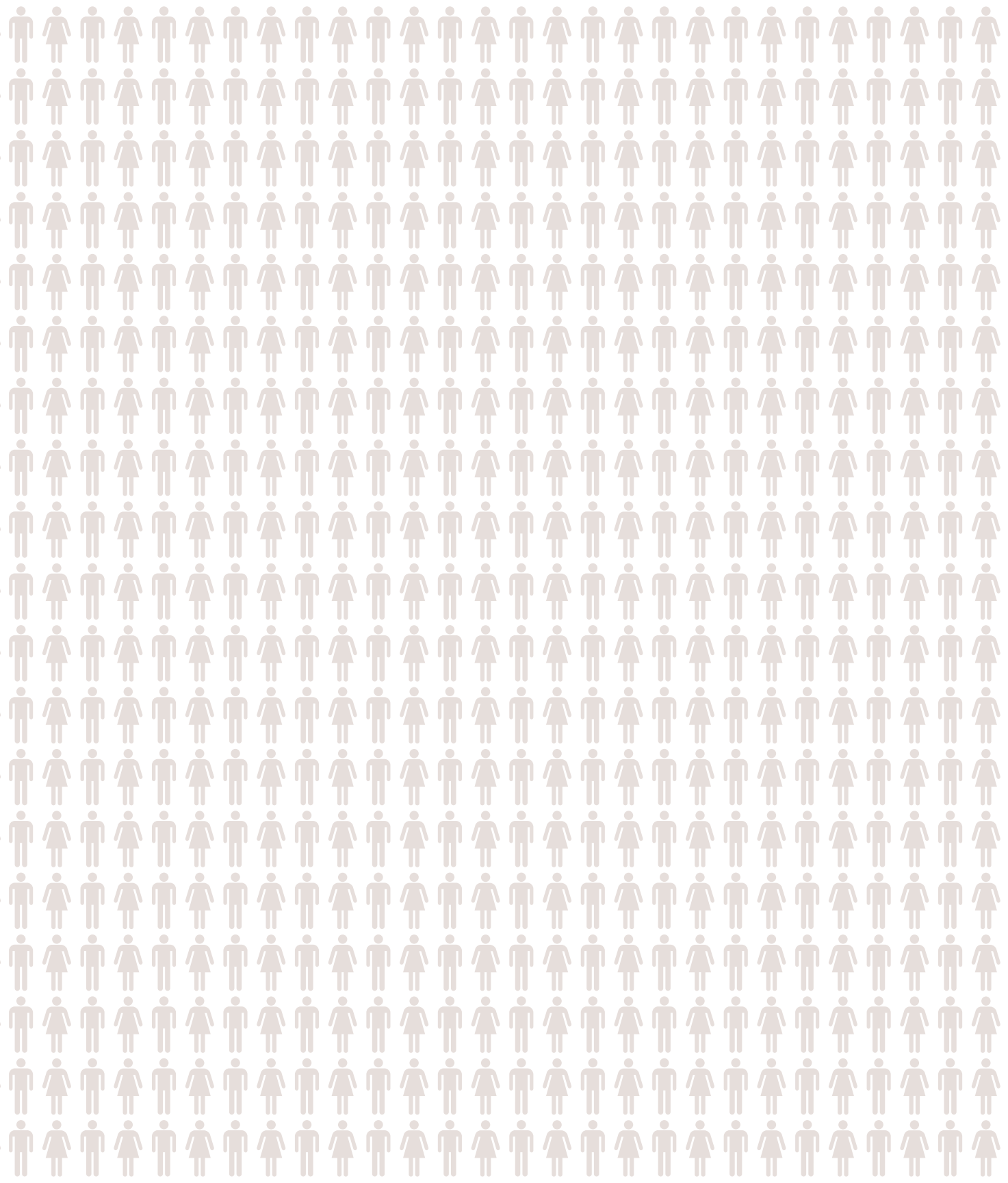
Marco analítico para el diagnóstico
institucional de los sistemas de servicio civil

ANEXO 2

Resumen de diagnósticos por país

ANEXO 3

Frecuencia de casos por nivel de desarrollo
(comparativo 2004-11/13)



MARCO ANALÍTICO PARA EL DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL

El marco conceptual: perspectiva estratégica y sistémica para la gestión de recursos humanos (GRH)

La propuesta metodológica para la presente evaluación es una versión calibrada de Longo (2006), a partir de la cual se ha realizado un seguimiento de los servicios civiles latinoamericanos en los últimos 10 años.

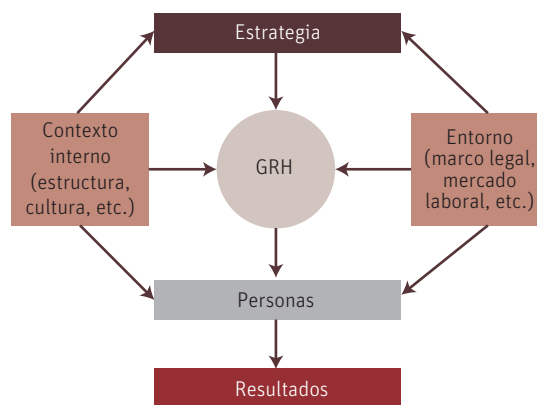
Las mediciones se han realizado utilizando la misma metodología ajustada. Esto le imprime un gran valor agregado al trabajo, ya que permite la *comparabilidad* de los resultados. De esta forma, en las sucesivas evaluaciones se pudo constatar el grado de avance de la profesionalización de los servicios civiles respecto de sí mismos y en relación con los demás países.

Dicho modelo parte de la premisa de que la GRH es un modelo integrado cuya finalidad básica es la adecuación de las personas a la estrategia de una organización o sistema multiorganizativo para la producción, acorde con las finalidades perseguidas (gráfico A1.1). Esa búsqueda, naturalmente, no se produce en el vacío, sino que está condicionada en forma permanente por el contexto interno de la organización (estructura, cultura, entre otros factores) y el entorno (marco legal, mercado laboral, etc.) (BID, 2006).

Tal como se muestra en el gráfico A1.2, la GRH está integrada por un conjunto de *subsistemas*.

En el nivel superior se encuentra la *Planificación de Recursos Humanos*, que constituye

GRÁFICO A1.1: MODELO INTEGRADO DE GESTIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS



Fuente: Longo (2006).

GRÁFICO A1.2: SUBSISTEMAS DE GRH



Fuente: Longo (2006).

la puerta de entrada en todo sistema integrado de GRH y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas con los que aparece conectada. En el nivel intermedio se ubican cinco subsistemas, ordenados en una secuencia lógica. En primer lugar está la *Organización del Trabajo*, que prefigura y concreta los contenidos de las tareas y las características de las personas llamadas a desempeñarlas. Luego viene la *Gestión del Empleo*, que comprende los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas. En tercer lugar, está la *Gestión del Rendimiento*, que abarca la planificación, motivación y evaluación de la contribución de las personas. En el cuarto, por una parte, se halla la *Gestión de la Compensación*, que retribuye esa contribución, y por otra la *Gestión del Desarrollo*, que se centra en el crecimiento individual y colectivo. Por último, en el nivel inferior, se ubica la *Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales*, que se conecta a su vez con todos los subsistemas mencionados anteriormente. A estos subsistemas se les añade la *Organización de la Función de Recursos Humanos*, que hace foco en las características de institucionalidad y autoridad del sistema.

Ahora bien, para que un conjunto de políticas y prácticas de recursos humanos (RR.HH.) funcione, se deben cumplir tres requisitos:

1. **Los subsistemas deben estar operativos:** esto implica que exista un conjunto mínimo de prácticas de personal coherentes que permitan inferir racionalmente su existencia y operatividad.

2. **Deben producirse las interconexiones necesarias:** esto quiere decir que debe haber coordinación entre los subsistemas en el sentido que se indica en el gráfico A1.2, y no que funcionen de forma aislada.
3. **Debe existir coherencia estratégica:** los subsistemas deben aparecer como aplicaciones de una estrategia de RR.HH. derivada de la estrategia organizativa, y cohesionados por aquella, ya que una política o práctica de personal no puede ser juzgada al margen de esta coherencia básica.

El marco analítico utilizado propone una serie de *puntos críticos* que se distribuyen en los diferentes subsistemas referidos anteriormente. Cada *punto crítico* describe una situación específica y deseada que hace referencia a algún aspecto clave de la GRH, ya sea perteneciente a un subsistema en particular o a la interconexión de varios. En ese sentido, el *punto crítico* es un parámetro concreto y sustantivo que permite la comparación con la situación empíricamente encontrada en el caso de estudio. Esa comparación se *operacionaliza* en una escala de 0 a 5, donde el máximo puntaje refleja la mayor correspondencia entre la situación expresada en el *punto crítico* y el caso de estudio.

Del conjunto de puntos críticos se derivan cinco *índices* que permiten medir diferentes aspectos del desempeño general del sistema de servicio civil: Mérito, Eficiencia, Capacidad Funcional, Capacidad Integradora y Consistencia Estructural.

LA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN: EL MARCO ANALÍTICO “CALIBRADO”

Para la construcción de los cinco índices de calidad del servicio civil, el marco analítico original (Longo, 2006) propone 93 puntos críticos. Dos de los índices se despliegan en tres subíndices, con lo cual se proporciona un total de 11 parámetros mensurables que reflejan el desempeño y la calidad del sistema. A partir de la experiencia de haber aplicado esta metodología en 18 países de la región en 2004, se han identificado los aspectos de cada subsistema de la GRH que resultan vitales para su adecuado funcionamiento, y cuáles son aquellos índices que resultan críticos para el seguimiento del servicio civil.

A fin de hacer más eficiente el proceso de diagnóstico, más recientemente se han seleccionado los puntos críticos e índices, reorganizados en función de la estructura de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP) (Longo y Iacoviello, 2010). Precisamente, la propuesta de la *Nueva Metodología de Evaluación* consiste en utilizar una selección de los puntos críticos, identificando aquellos que resultan más significativos para reflejar el nivel de desarrollo de cada subsistema y de cada índice. Esta selección incluye los puntos críticos que en el marco analítico tenían asignada la máxima ponderación, a los cuales se agregaron algunos otros con ponderación media, con el objetivo de cubrir adecuadamente los aspectos

CUADRO A1.1: ÍNDICES DE CALIDAD DEL SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA O SERVICIO CIVIL

EFICIENCIA

Evalúa el grado de optimización de la inversión en recursos humanos que presenta el sistema de función pública, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia.

MÉRITO

Evalúa el grado en que el sistema de servicio civil incorpora y prácticas garantías de uso de criterios de profesionalismo en sus diferentes políticas y prácticas, que las protegen de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas.

CONSISTENCIA ESTRUCTURAL

Evalúa la solidez e integración sistémica del servicio civil, prestando atención al grado de: **i) coherencia estratégica**, o vinculación de las políticas y prácticas de GRH a las prioridades gubernamentales, **ii) consistencia directiva**, o grado de desarrollo de la función directiva y su relación con la tecno estructura central, **iii) consistencia de procesos**, o grado de interrelación y articulación entre los subsistemas que constituyen la GRH.

El segundo aspecto mencionado, que se refiere a la **consistencia directiva**, será presentado en este estudio como un subíndice separado, para realizar un seguimiento de los avances en la construcción de capacidad gerencial en los países de la región.

CAPACIDAD FUNCIONAL

Evalúa la capacidad del sistema de servicio civil para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos. Abarca tres aspectos: **i) competencia**, o capacidad del sistema de servicio civil para asegurar el aprovisionamiento, desarrollo y estímulo de las competencias clave que el sistema público necesita, **ii) eficacia incentivadora**, o grado en el que las prácticas de GRH promueven el desempeño efectivo, el aprendizaje y la calidad del servicio, y **iii) flexibilidad**, o grado en el que dichas prácticas incorporan pautas que facilitan la adaptación a los cambios de contexto.

CAPACIDAD INTEGRADORA

Evalúa la eficacia con que el sistema de servicio civil logra armonizar las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad.

Fuente: Basado en Longo (2006).

centrales que propone la CIPF para cada uno de los subsistemas de GRH. El listado completo de los puntos críticos se puede ver a continuación del cuadro A1.1.

A partir de los 33 puntos críticos seleccionados se construyen cinco medidas de calidad, que corresponden a los cinco índices del marco analítico, y cuyas definiciones se presentan en el cuadro A1.1.

A continuación se listan los 33 puntos críticos seleccionados en la metodología propuesta (Longo y Iacoviello, 2010), y se indica para cada uno el número correspondiente en el marco analítico en su versión original (Longo, 2006).

En esta versión metodológica se propone el cálculo de estos cinco índices de calidad del servicio civil como *promedios lineales* de las valoraciones de los respectivos puntos críticos, con la finalidad de facilitar la interpretación de los resultados.

A continuación se presenta la construcción de los índices de calidad del servicio civil.

SUBSISTEMAS	LONGO 2006	LONGO-IACOVIELLO 2010	PUNTOS CRÍTICOS
1. Planificación	2	1	Las previsiones de la planificación de personal suelen desprenderse de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras suele ser alto.
	4	2	Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RR.HH. existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.
	6	3	No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.
	7	4	El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.
	9	5	La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.
	11	6	Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.
2. Organización del Trabajo	13	7	El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.
	17	8	La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.
	20	9	Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.
3. Gestión del Empleo	24	10	El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Estos se establecen por razones de idoneidad, apreciadas técnicamente, y no arbitrariamente.
	25	11	Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.
	29	12	La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.
	35	13	Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.
	38	14	No existen despidos o rescisiones de empleo que afecten a puestos de trabajo de carácter profesional y se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.
	40	15	Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.

continúa →

(continuación)

SUBSISTEMAS	LONGO 2006	LONGO-IACOVIELLO 2010	PUNTOS CRÍTICOS
4. Gestión del Rendimiento	42	16	Normalmente, la dirección define pautas o estándares en cuanto al rendimiento esperado de las personas, de acuerdo con las prioridades y estrategias de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.
	45	17	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.
	46	18	El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, y se contrasta con los estándares de rendimiento esperado.
5. Gestión de la Compensación	54	19	La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.
	57	20	Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.
	58	21	Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.
	59	22	Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios previamente establecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.
6. Gestión del Desarrollo	67	23	Los criterios y mecanismos de promoción se vinculan al rendimiento, al potencial y al desarrollo de competencias.
	70	24	Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.
	72	25	La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.
	75	26	La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.
	76	27	La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción de los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.
7. Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	77	28	La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.
	81	29	La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.
	84	30	Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.
	86	31	El grado de conflictividad laboral no es excesivo, ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o la contundencia de los medios utilizados.

continúa →

(continuación)

SUBSISTEMAS	LONGO 2006	LONGO-IACOVIELLO 2010	PUNTOS CRÍTICOS
8. Organización de la Función de Recursos Humanos	92	32	Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.
	93	33	Los servicios centrales responsables del sistema de servicio civil son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.

EFICIENCIA

Evalúa el grado de optimización de la inversión en recursos humanos que resulta detectable en el sistema de servicio civil, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia. En la nueva versión calibrada de la metodología, se relaciona con cuatro puntos críticos.

EFICIENCIA	NÚM.	PUNTO CRÍTICO	SUBSISTEMA
	3	No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.	Planificación
	4	El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.	Planificación
	20	Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.	Gestión de la Compensación
	27	La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción de los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	Gestión del Desarrollo

MÉRITO

Evalúa el grado en que el sistema de servicio civil incorpora garantías de uso de criterios de profesionalismo en sus diferentes políticas y prácticas, que las protegen de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. En la nueva versión calibrada de la metodología, se relaciona con tres puntos críticos.

MÉRITO	NÚM.	PUNTO CRÍTICO	SUBSISTEMA
	10	El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Estos se establecen por razones de idoneidad, apreciadas técnicamente, y no arbitrariamente.	Gestión del Empleo
	11	Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.	Gestión del Empleo
	14	No existen despidos o rescisiones de empleo que afecten a puestos de trabajo de carácter profesional y se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.	Gestión del Empleo

CONSISTENCIA ESTRUCTURAL

Mide el grado de solidez e integración sistémica del servicio civil y abarca tres dimensiones: i) coherencia estratégica, que es la vinculación de los procesos y prácticas de gestión del empleo público a las prioridades estratégicas gubernamentales; ii) consistencia directiva, que es el grado de desarrollo de la función de dirección, la que permite imprimir consistencia transversal a las decisiones en el Estado; y iii) consistencia de procesos, que es la consistencia entre las diferentes áreas de decisión que abarca la GRH. En la nueva versión calibrada de la metodología, se relaciona con ocho puntos críticos.

CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	NÚM.	PUNTO CRÍTICO	SUBSISTEMA
Coherencia estratégica	1	Las previsiones de la planificación de personal suelen desprenderse de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras suele ser alto.	Planificación
	6	Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.	Planificación
	26	La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	Gestión del Desarrollo
Consistencia directiva	32	Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.	Organización de la Función de RR.HH.
	33	Los servicios centrales responsables del sistema de servicio civil son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	Organización de la Función de RR.HH.

continúa →

(continuación)

CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	NÚM.	PUNTO CRÍTICO	SUBSISTEMA
Consistencia de procesos	2	Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RR.HH. existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.	Planificación
	8	La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.	Organización del Trabajo
	22	Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios previamente establecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.	Gestión de la Compensación

CAPACIDAD FUNCIONAL

Mide la capacidad del sistema de servicio civil para influir positivamente en el comportamiento de los empleados públicos. Este atributo del sistema se forma por la agregación de tres dimensiones: i) competencia (de los RR.HH.), que alude a la eficacia con que se aseguran, en el empleo público, niveles adecuados de cualificación profesional; ii) eficacia incentivadora, que refleja el grado en que las políticas y prácticas de GRH contienen estímulos a la productividad, al aprendizaje y a la calidad del servicio; iii) flexibilidad, que es el grado en que dichas políticas y prácticas facilitan la adaptación de las organizaciones públicas a los cambios y la puesta en marcha de innovaciones. Se relaciona con 14 puntos críticos.

CAPACIDAD FUNCIONAL	NÚM.	PUNTO CRÍTICO	SUBSISTEMA
Competencia	5	La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.	Planificación
	9	Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.	Organización del Trabajo
	12	La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.	Gestión del Empleo
	19	La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.	Gestión de la Compensación

continúa →

(continuación)

CAPACIDAD FUNCIONAL	NÚM.	PUNTO CRÍTICO	SUBSISTEMA
Eficacia incentivadora	16	Normalmente, la dirección define pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, de acuerdo con las prioridades y estrategias de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.	Gestión del Rendimiento
	17	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.	Gestión del Rendimiento
	18	El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, y se contrasta con los estándares de rendimiento esperado.	Gestión del Rendimiento
	21	Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.	Gestión de la Compensación
	23	Los criterios y mecanismos de promoción se vinculan al rendimiento, al potencial y al desarrollo de competencias.	Gestión del Desarrollo
	25	La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	Gestión del Desarrollo
Flexibilidad	7	El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.	Organización del Trabajo
	13	Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.	Gestión del Empleo
	15	Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	Gestión del Empleo
	24	Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.	Gestión del Desarrollo

CAPACIDAD INTEGRADORA

Evalúa la eficacia con que el sistema de servicio civil parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad. Se relaciona con cuatro puntos críticos.

CAPACIDAD INTEGRADORA	NÚM.	PUNTO CRÍTICO	SUBSISTEMA
	28	La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales
	29	La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales
	30	Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales
	31	El grado de conflictividad laboral no es excesivo, ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o la contundencia de los medios utilizados.	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

Otra incorporación es que, a fin de facilitar el trabajo de comparación de los resultados obtenidos en la evaluación, el rango de 0 a 5 puntos con el que se valora cada punto crítico se ha subdividido en tres niveles: 0–1 puntos: nivel bajo; 2–3 puntos: nivel medio; 4–5 puntos: nivel alto.

Para cada uno de estos niveles se han establecido *descriptores* que faciliten su administración e interpretación por parte de los usuarios de la metodología (véase a continuación la matriz de evaluación). La gradación en la valoración de cada punto crítico abarca tres aspectos: (i) Instrumental: disponibilidad de normas e instrumentos técnicos que permitan el desarrollo de la práctica de gestión establecida en el punto crítico respectivo; (ii) Cobertura: nivel de cobertura de dicha práctica en las organizaciones públicas de nivel nacional y (iii) Implementación: grado de implantación efectiva (y eventual institucionalización) de dicha práctica.

Estos tres criterios definen entonces la ubicación de cada punto crítico en un nivel alto, medio o bajo de cumplimiento. De esta forma, se espera que a medida que existan herramientas de GRH, que estén disponibles en un número creciente de organismos públicos y que sean realmente utilizadas, el punto crítico tienda a subir en su valoración. Cabe destacar que el tercer criterio (implementación) es el que permite acceder a un nivel alto de valoración (4 y 5 puntos), pues la mera presencia de instrumentos, aun con amplia cobertura institucional, no puede producir buenos resultados si se carece de su aplicación efectiva.

CUADRO A1.2: CRITERIOS PARA DEFINIR EL NIVEL DE CADA PUNTO CRÍTICO

	BAJO (VALORACIÓN 0–1)	MEDIO (VALORACIÓN 2–3)	ALTO (VALORACIÓN 4–5)
INSTRUMENTAL	Inexistente o mínimo	Básico	Suficiente
COBERTURA	Muy baja	Baja-media	Media-alta
IMPLEMENTACIÓN	Inexistente o mínima	Media	Alta

Fuente: Elaboración propia.

MATRIZ DE EVALUACIÓN Y DESCRIPTORES

1. Objeto de evaluación

Evaluar y valorizar las normas y prácticas de GRH en las organizaciones públicas de nivel nacional, incluyendo tanto organismos centralizados como descentralizados, y abarcando toda forma de contratación de carácter permanente o temporaria de los empleados.

2. Escala de evaluación

La gradación en la valoración de cada punto crítico abarca tres aspectos: (i) Instrumental: disponibilidad de normas e instrumentos técnicos que permitan el desarrollo de la práctica de gestión establecida en el punto crítico respectivo; (ii) Cobertura: nivel de cobertura de dicha práctica en las organizaciones públicas de nivel nacional y (iii) Implementación: grado de implantación efectiva (y eventual institucionalización) de dicha práctica.

Tomando en cuenta estos tres criterios, se definen a continuación seis niveles de valoración:

- (5): Se dispone de un cuerpo consolidado de normas e instrumentos técnicos, cuya aplicación abarca a la mayor parte de las organizaciones públicas con un alto grado de institucionalización.
- (4): Se cuenta con el instrumental técnico suficiente pero la cobertura no es completa, o el grado de implementación todavía no alcanzó la institucionalización total.
- (3): Se cuenta con el instrumental técnico básico, que se aplica en una proporción significativa de organizaciones públicas, con procesos de implementación avanzados.
- (2): Se cuenta con un instrumental técnico básico, pero su aplicación es todavía incipiente y los procesos de implementación se hallan en etapas preliminares.
- (1): No se cuenta con instrumental técnico suficiente, y su aplicación tiene lugar en casos aislados.
- (0): No se ha conformado un mínimo instrumental técnico que permita sostener la práctica descrita.

SUBSISTEMAS	NÚMERO	ÍNDICES	PUNTOS CRÍTICOS	NIVEL BAJO (VALORACIÓN 0-1) Instrumental: Inexistente o mínimo Cobertura: Muy baja Implementación: Inexistente o mínima	NIVEL MEDIO (VALORACIÓN 2-3) Instrumental: Básico Cobertura: Baja-media Implementación: Media	NIVEL ALTO (VALORACIÓN 4-5) Instrumental: Suficiente Cobertura: Media-alta Implementación: Alta
1. Planificación	1	Consistencia Estructural	Las previsiones de la planificación de personal suelen desprenderse de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras suele ser alto.	Falta la definición de prioridades y orientaciones estratégicas gubernamentales, que a lo sumo se plasman en documentos formales sin suficiente apoyo ni implementación efectiva en las instituciones.	Proceso de planificación relativamente coordinado a partir de la gestión presupuestaria, con la introducción de algunos criterios estratégicos.	Planes de gobierno con amplio consenso. Mecanismos de planificación estratégica con incidencia en la gestión cotidiana de las organizaciones públicas para definir la cantidad y calidad de RR.HH. requeridos.
	2	Consistencia Estructural	Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RR.HH. existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.	Limitada disponibilidad de información sobre los RR.HH. Sistemas de información en etapas muy incipientes de desarrollo.	Los sistemas de información permiten establecer la cantidad y el costo del personal en las instituciones. Perfil cualitativo pendiente de desarrollo, o disponible solo en algunas instituciones.	Disponibilidad adecuada de información en términos cuantitativos y cualitativos.
	3	Eficiencia	No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.	Evidente desproporción entre las plantillas disponibles en las distintas áreas de gobierno.	Implementación de medidas de ordenamiento y redistribución de las plantillas públicas que redujeron la desproporción entre distintas áreas, aunque aún no responden a las necesidades organizativas.	Distribución de las plantillas públicas con adecuación a las necesidades organizativas.

continúa →

SUBSISTEMAS	NÚMERO	ÍNDICES	PUNTOS CRÍTICOS	NIVEL BAJO (VALORACIÓN 0-1) Instrumental: Inexistente o mínimo Cobertura: Muy baja Implementación: Inexistente o mínima	NIVEL MEDIO (VALORACIÓN 2-3) Instrumental: Básico Cobertura: Baja-media Implementación: Media	NIVEL ALTO (VALORACIÓN 4-5) Instrumental: Suficiente Cobertura: Media-alta Implementación: Alta
1. Planificación (cont.)	4	Eficiencia	El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.	El coste de las plantillas públicas absorbe una proporción del gasto que resulta insostenible en el mediano plazo.	Implementación de medidas de control de los gastos de nómina, aunque con dificultades para encontrar el punto de equilibrio.	Los costos de nómina se mantienen estables y compatibles con la economía del país.
	5	Capacidad Funcional	La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.	Baja proporción de personal público con educación superior en relación con el mercado laboral de referencia.	Proporción de personal con educación superior en tendencia creciente, aunque por debajo del mercado laboral de referencia.	Proporción significativa de personal con educación superior, en relación con el mercado laboral de referencia.
	6	Consistencia Estructural	Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente preferidas en un proceso de planificación.	Las iniciativas existentes respecto de las distintas áreas de la GRH no se articulan entre sí.	Algunas instituciones logran articular las áreas de GRH en una política consistente, a partir de la planificación estratégica institucional.	A partir de una política de RR. HH. definida a nivel gubernamental, la mayoría de las instituciones logra establecer políticas articuladas en las distintas áreas de GRH.

continúa →

(continuación)

SUBSISTEMAS	NÚMERO	ÍNDICES	PUNTOS CRÍTICOS	NIVEL BAJO (VALORACIÓN 0-1) Instrumental: Inexistente o mínimo Cobertura: Muy baja Implementación: Inexistente o mínima	NIVEL MEDIO (VALORACIÓN 2-3) Instrumental: Básico Cobertura: Baja-media Implementación: Media	NIVEL ALTO (VALORACIÓN 4-5) Instrumental: Suficiente Cobertura: Media-alta Implementación: Alta
2. Organización del Trabajo	7	Capacidad Funcional	El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.	No hay definición específica de los puestos de trabajo o es solo una referencia genérica a un nivel de escalafones.	Progresiva incorporación de criterios de gestión en la definición de puestos de trabajo, con implementación incipiente o limitada a algunas instituciones.	Los puestos se definen en función de los requisitos de competencias que surgen de las responsabilidades de cada puesto, respondiendo al plan estratégico de gestión.
	8	Consistencia Estructural	La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.	No hay una escala de puestos establecida que determine niveles de responsabilidad y sirva de guía efectiva para la clasificación de puestos en las instituciones.	Introducción de medidas de ordenamiento del sistema de puestos, con dificultades para su efectiva implementación.	Clasificación de puestos basada en criterios racionales y que contempla las características específicas de los entornos organizativos.
	9	Capacidad Funcional	Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.	No hay una definición de puestos ni de perfiles para su ocupación en la mayoría de las organizaciones públicas.	Se definen los perfiles requeridos para cubrir los puestos en la mayoría de las organizaciones públicas, pero con un fuerte peso de las creenciales formales.	Incorporación generalizada de criterios de competencia para la definición de perfiles de puestos.

continúa →

SUBSISTEMAS	NÚMERO	ÍNDICES	PUNTOS CRÍTICOS	NIVEL BAJO (VALORACIÓN 0-1) Instrumental: Inexistente o mínimo Cobertura: Muy baja Implementación: Inexistente o mínima	NIVEL MEDIO (VALORACIÓN 2-3) Instrumental: Básico Cobertura: Baja-media Implementación: Media	NIVEL ALTO (VALORACIÓN 4-5) Instrumental: Suficiente Cobertura: Media-alta Implementación: Alta
3. Gestión del Empleo	10	Mérito	El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos.	No se cuenta con normas y procedimientos para el reclutamiento abierto de candidatos para cubrir puestos públicos.	Se cuenta con normas y procedimientos para el reclutamiento abierto de candidatos, que se aplican en algunas áreas del Estado.	Una parte significativa de los puestos en las instituciones públicas se abre a convocatorias públicas con amplia difusión.
	11	Mérito	Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.	No se verifican mecanismos ni procedimientos que garanticen la transparencia del proceso de incorporación de personal.	Se cuenta con normas, reglamentaciones y procedimientos para la cobertura meritocrática de los puestos, que efectivamente se aplica en algunas áreas del Estado.	Una parte significativa de los puestos en las instituciones públicas se cubre mediante procedimientos claramente preservados de la interferencia clientelar.
	12	Capacidad Funcional	La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.	La incorporación del personal público se realiza en base a criterios informales, de confianza, favores políticos o personales.	Se cuenta con las normas y el instrumental técnico para la selección en base a perfiles de competencia, los cuales se aplican en algunas áreas del Estado.	Una parte significativa de los puestos en las instituciones públicas se cubre a través de procesos de selección que miden las competencias relevantes para ocupar el puesto.
	13	Capacidad Funcional	Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.	Las normas y procedimientos no promueven la movilidad funcional y geográfica del personal.	Las normas y procedimientos habilitan la movilidad funcional y geográfica, pero su aplicación efectiva se limita a algunos segmentos del empleo público.	Se verifican movimientos de personal por motivos funcionales y geográficos de acuerdo con las necesidades organizacionales en una parte significativa del empleo público.

continúa →

(continuación)

SUBSISTEMAS	NÚMERO	ÍNDICES	PUNTOS CRÍTICOS	NIVEL BAJO (VALORACIÓN 0-1) Instrumental: Inexistente o mínimo Cobertura: Muy baja Implementación: Inexistente o mínima	NIVEL MEDIO (VALORACIÓN 2-3) Instrumental: Básico Cobertura: Baja-media Implementación: Media	NIVEL ALTO (VALORACIÓN 4-5) Instrumental: Suficiente Cobertura: Media-alta Implementación: Alta
3. Gestión del Empleo (cont.)	14	Mérito	No existen despidos o rescisiones de empleo que afecten a puestos de trabajo de carácter profesional y se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.	Hay despidos masivos de empleados públicos ante cambios de gobierno, ya sea por la inexistencia de garantías legales al respecto o porque las administraciones entrantes las eluden.	Existen garantías legales efectivas para evitar la rescisión arbitraria de empleos ante cambios de gobierno, si bien no se aplican a la totalidad del empleo público.	Las garantías legales que impiden la rescisión arbitraria de empleos ante cambios de gobierno no están plenamente operativas para la totalidad del empleo público.
	15	Capacidad Funcional	Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	Las normas y procedimientos vigentes no prevén la posibilidad de despedido por razones técnicas, económicas u organizativas debidamente acreditadas.	Existen normas y procedimientos vigentes que prevén la posibilidad de despedido por razones técnicas, económicas u organizativas debidamente acreditadas, si bien no se concreta su aplicación más que en casos aislados.	Existen normas y procedimientos vigentes que prevén la posibilidad de despedido por razones técnicas, económicas u organizativas debidamente acreditadas, con posibilidad de una efectiva aplicación en todas las instituciones públicas.

continúa →

SUBSISTEMAS	NÚMERO	ÍNDICES	PUNTOS CRÍTICOS	NIVEL BAJO (VALORACIÓN 0-1) Instrumental: Inexistente o mínimo Cobertura: Muy baja Implementación: Inexistente o mínima	NIVEL MEDIO (VALORACIÓN 2-3) Instrumental: Básico Cobertura: Baja-media Implementación: Media	NIVEL ALTO (VALORACIÓN 4-5) Instrumental: Suficiente Cobertura: Media-alta Implementación: Alta
4. Gestión del Rendimiento	16	Capacidad Funcional	Normalmente, la dirección define pautas o estándares en cuanto al rendimiento esperado de las personas, de acuerdo con las prioridades y estrategias de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.	No se cuenta con normas y procedimientos sistematizados de fijación de objetivos y estándares de rendimiento.	Se cuenta con normas y procedimientos para la fijación de objetivos y estándares de rendimiento, con aplicación parcial en las instituciones públicas.	Sistema desarrollado de fijación de objetivos y estándares de rendimiento, y con aplicación en la mayoría de las instituciones públicas.
	17	Capacidad Funcional	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.	No se cuenta con el herramienta técnico que permita a los directivos apoyar el rendimiento de sus colaboradores.	Se cuenta con instrumentos técnicos para el seguimiento y la mejora del rendimiento, con aplicación parcial en las instituciones públicas.	Sistema desarrollado de seguimiento y mejora del rendimiento, y con aplicación en la mayoría de las instituciones públicas.
	18	Capacidad Funcional	El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, y se contrasta con los estándares de rendimiento esperado.	No se cuenta con normas y procedimientos sistematizados de evaluación del desempeño.	Se cuenta con normas y procedimientos de evaluación del desempeño, con aplicación parcial en las instituciones públicas.	Sistema de evaluación del desempeño aplicado en la mayoría de las instituciones públicas.

continúa →

(continuación)

SUBSISTEMAS	NÚMERO	ÍNDICES	PUNTOS CRÍTICOS	NIVEL BAJO (VALORACIÓN 0-1) Instrumental: Inexistente o mínimo Cobertura: Muy baja Implementación: Inexistente o mínima	NIVEL MEDIO (VALORACIÓN 2-3) Instrumental: Básico Cobertura: Baja-media Implementación: Media	NIVEL ALTO (VALORACIÓN 4-5) Instrumental: Suficiente Cobertura: Media-alta Implementación: Alta
5. Gestión de la Compensación	19	Capacidad Funcional	La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.	Dificultad generalizada para atraer y retener personal capacitado en la mayoría de las áreas del Estado.	Persisten dificultades para atraer y retener personal capacitado en algunos niveles o áreas del Estado.	La estructura de retribuciones permite atraer, motivar y retener personas competentes en una parte significativa del empleo público.
	20	Eficiencia	Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.	Los costes salariales son excesivos en relación con los mercados de referencia.	Los costes salariales están levemente por encima de los mercados laborales de referencia.	Los costes salariales son razonables en relación con los del mercado laboral de referencia.
	21	Capacidad Funcional	Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.	Los mecanismos de retribución no considerarán el rendimiento individual o grupal, ni la incorporación de competencias.	Introducción de criterios de rendimiento individual y grupal y de incorporación de competencias en la gestión salarial, con aplicación en algunas áreas del Estado.	Mecanismos vigentes de retribución en base al rendimiento individual o grupal, y a la incorporación de competencias, en una parte significativa del empleo público.
	22	Consistencia Estructural	Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios previamente establecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.	La administración de salarios no responde a criterios previamente establecidos, ni al diseño estructural.	Introducción de criterios ordenadores en la administración de salarios, con aplicación parcial en las organizaciones públicas.	Las retribuciones se fijan en base a criterios previamente establecidos en normas y reglamentaciones con efectividad en una parte significativa del empleo público.

continúa →

SUBSISTEMAS	NÚMERO	ÍNDICES	PUNTOS CRÍTICOS	NIVEL BAJO (VALORACIÓN 0-1) Instrumental: Inexistente o mínimo Cobertura: Muy baja Implementación: Inexistente o mínima	NIVEL MEDIO (VALORACIÓN 2-3) Instrumental: Básico Cobertura: Baja-media Implementación: Media	NIVEL ALTO (VALORACIÓN 4-5) Instrumental: Suficiente Cobertura: Media-alta Implementación: Alta
6. Gestión del Desarrollo	23	Capacidad Funcional	Los criterios y mecanismos de promoción se vinculan al rendimiento, al potencial y al desarrollo de competencias.	La promoción responde a criterios arbitrarios, ajenos a criterios de rendimiento, potencial y competencias.	Existen mecanismos formales de promoción en función del rendimiento, del potencial y del desarrollo de competencias, con aplicación efectiva en la mayoría de las áreas del Estado.	Existen mecanismos formales de promoción en función del rendimiento, del potencial y del desarrollo de competencias, con aplicación efectiva en la mayoría de las áreas del Estado.
		Capacidad Funcional	Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.	No existen otros mecanismos de reconocimiento por fuera del ascenso en el nivel jerárquico dentro de cada institución.	Se cuenta con mecanismos de promoción alternativos al ascenso jerárquico, con aplicación parcial en algunas áreas del Estado.	Utilización generalizada de mecanismos de promoción alternativos al ascenso jerárquico, con aplicación efectiva en la mayoría de las áreas del Estado.
	25	Capacidad Funcional	La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	La formación está disociada de los problemas y desafíos que enfrenta la organización.	Introducción de criterios de aprendizaje colectivo y solución de problemas organizacionales en el diseño e implementación de la formación.	Las actividades de formación se orientan al desarrollo de capacidades organizativas para resolver problemas en la mayoría de las áreas del Estado.

continúa →

(continuación)

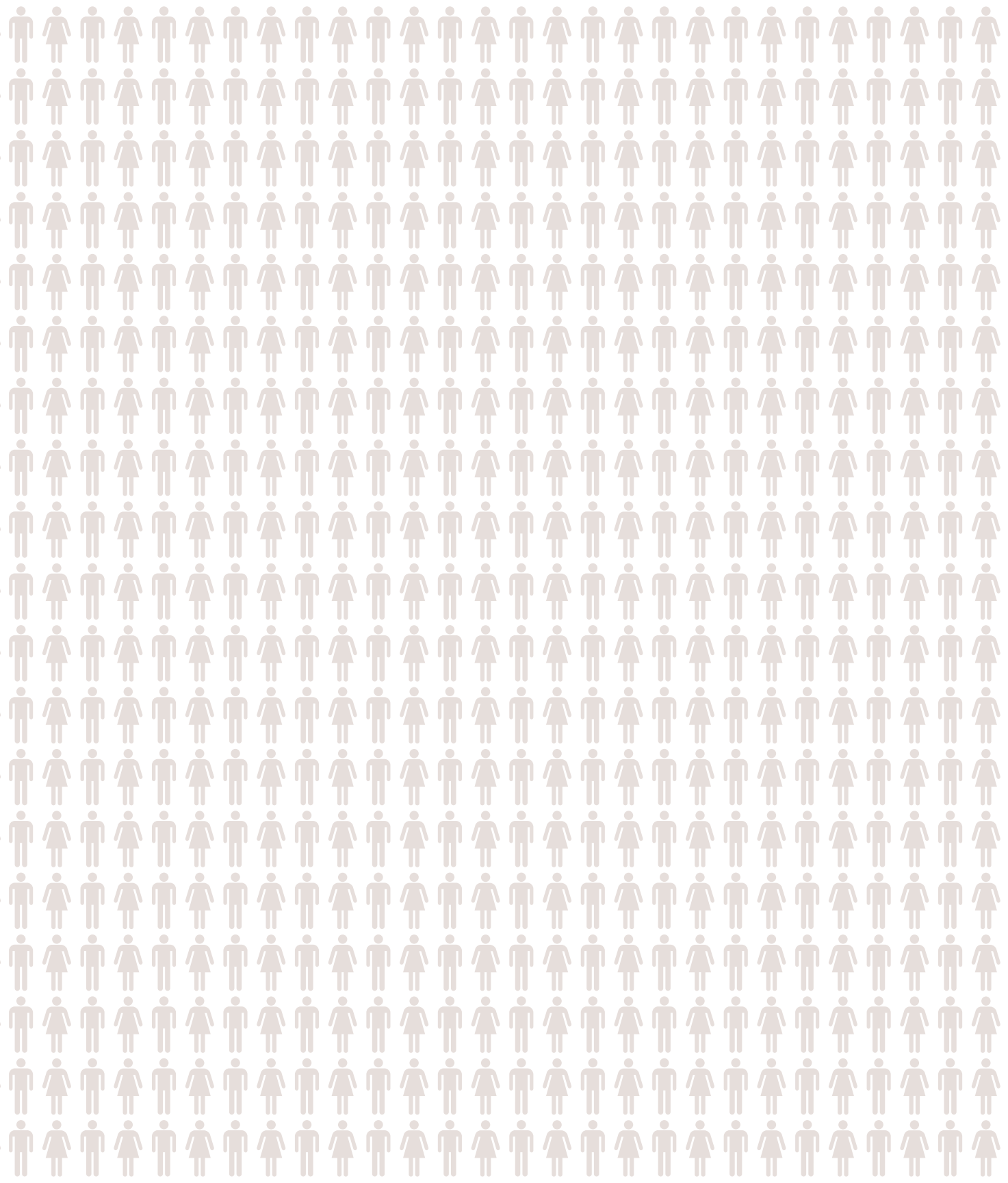
SUBSISTEMAS	NÚMERO	ÍNDICES	PUNTOS CRÍTICOS	NIVEL BAJO (VALORACIÓN 0-1) Instrumental: Inexistente o mínimo Cobertura: Muy baja Implementación: Inexistente o mínima	NIVEL MEDIO (VALORACIÓN 2-3) Instrumental: Básico Cobertura: Baja-media Implementación: Media	NIVEL ALTO (VALORACIÓN 4-5) Instrumental: Suficiente Cobertura: Media-alta Implementación: Alta
6. Gestión del Desarrollo (cont.)	26	Consistencia Estructural	La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	No se realizan diagnósticos sistemáticos de necesidades de formación.	Se cuenta con mecanismos de planificación de la formación en base a diagnósticos de necesidades orientados a las prioridades organizacionales, y los mismos se aplican en algunas áreas del Estado.	La formación se define en base a diagnósticos de necesidades y está orientada por criterios estratégicos en la mayoría de las áreas del Estado.
			La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción de los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	No se registran instancias formales de evaluación de satisfacción, de eficiencia ni de impacto de las actividades de formación.	Se cuenta con herramientas de evaluación de la formación que abarcan satisfacción, eficiencia e impacto, con aplicación efectiva en algunas áreas del Estado.	La formación es objeto de evaluación en términos de satisfacción, eficiencia e impacto, en la mayoría de las áreas del Estado.
7. Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	28	Capacidad Integradora	La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	No se registran mediciones del clima laboral en las instituciones públicas.	Se cuenta con herramientas para la medición del clima laboral, con aplicación en algunas áreas del Estado.	Aplicación generalizada de instrumentos fiables de medición del clima laboral.
			La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.	No se registran instrumentos de comunicación orientados a reforzar la pertenencia e implicación de los empleados.	Se cuenta con instrumentos de comunicación orientados a reforzar la pertenencia e implicación de los empleados, con aplicación en algunas áreas del Estado.	Aplicación generalizada de mecanismos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.
	29	Capacidad Integradora				

continúa →

SUBSISTEMAS	NÚMERO	ÍNDICES	PUNTOS CRÍTICOS	NIVEL BAJO (VALORACIÓN 0-1) Instrumental: Inexistente o mínimo Cobertura: Muy baja Implementación: Inexistente o mínima	NIVEL MEDIO (VALORACIÓN 2-3) Instrumental: Básico Cobertura: Baja-media Implementación: Media	NIVEL ALTO (VALORACIÓN 4-5) Instrumental: Suficiente Cobertura: Media-alta Implementación: Alta
7. Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales (cont.)	30	Capacidad Integradora	Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.	Las relaciones laborales están atravesadas por la confrontación y la descalificación entre las partes.	Persisten situaciones de confrontación y descalificación en las relaciones laborales en algunas áreas puntuales del Estado.	Priman la transacción y la concertación en las relaciones laborales en la mayoría de las áreas del Estado.
			El grado de conflictividad laboral no es excesivo, ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o la contundencia de los medios utilizados.	Alto grado de conflictividad laboral en términos del número de conflictos, de sus efectos, y de la contundencia de los medios utilizados.	Persisten focos de conflictividad intensa en algunas áreas puntuales del Estado.	Bajo número de conflictos laborales, de escasa repercusión.
8. Organización de la Función de Recursos Humanos	32	Consistencia Estructural	Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.	Desarrollo precario del segmento directivo, no se permite que ejerzan sus responsabilidades como gestores de sus grupos de trabajo.	Medidas de fortalecimiento del segmento directivo permiten el desarrollo de dicho rol en algunas áreas del Estado.	Segmento directivo institucionalizado, con las herramientas y competencias para ejercer su rol como gestores de sus grupos de trabajo.
			Los servicios centrales responsables del sistema de servicio civil son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	Los servicios centrales del sistema de servicio civil no logran posicionarse en un rol de conducción y liderazgo de la política de RR.HH. del Estado.	Medidas de fortalecimiento de los servicios centrales mejoran su posicionamiento y la percepción de las instituciones respecto de su aporte de valor.	Reconocimiento generalizado del aporte de valor de los servicios centrales del sistema de servicio civil.
	33	Consistencia Estructural				

REFERENCIAS

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2006. "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Washington, DC: BID.
- Longo, F. 2006. "Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil". En: BID, "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Washington, DC: BID.
- Longo, F. y M. Iacoviello. 2010. "Evaluación del grado de implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en los países de América Latina". Documento preparado para la Reunión de Ministros de Función Pública del Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD), Buenos Aires, 1 y 2 de julio.

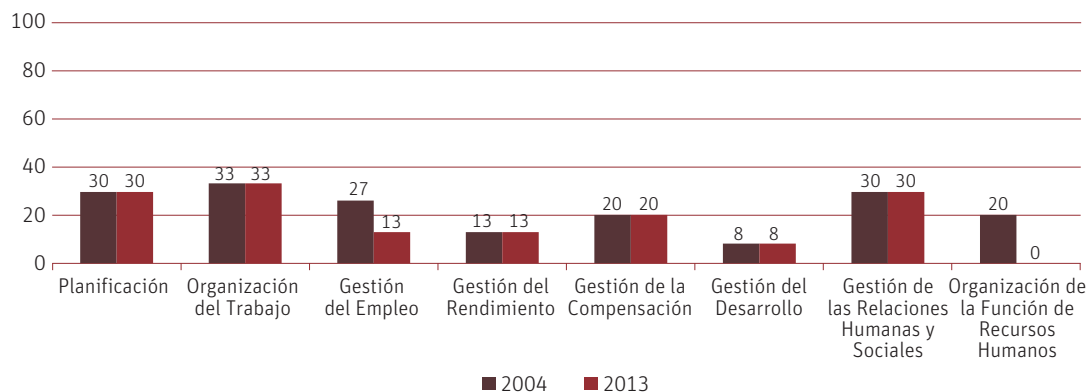


RESUMEN DE DIAGNÓSTICOS POR PAÍS

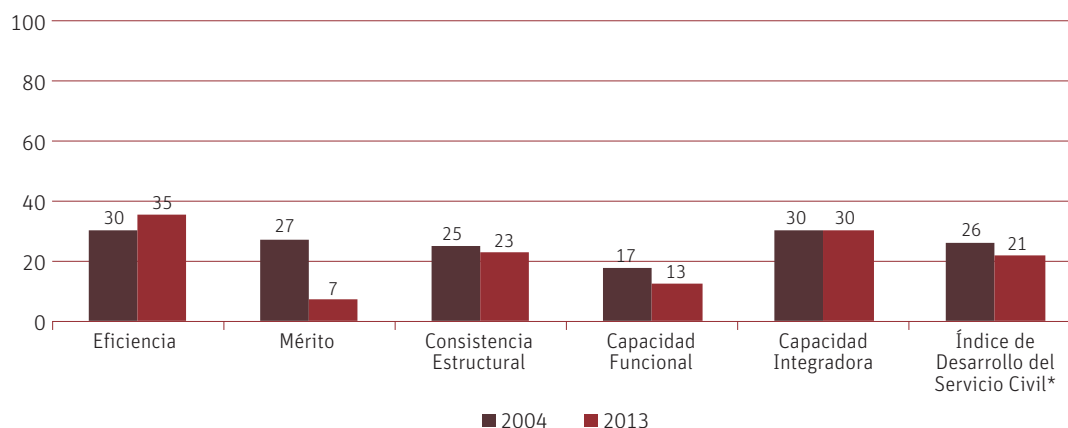
Este anexo resume cada uno de los diagnósticos por país. Para acceder a los informes completos de los diagnósticos de servicios civiles de América Latina visítense la página www.iadb.org/serviciocivil.

BOLIVIA¹

EVOLUCIÓN DE LOS PUNTAJES POR SUBSISTEMA



EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES



Fuente: Elaboración propia.

* Promedio lineal de los cinco índices.

Al momento de la evaluación anterior, el servicio civil boliviano se encontraba en una situación de desarrollo de normativa y herramientas metodológicas para trabajar los distintos aspectos de la gestión de recursos humanos (GRH). En 2010 se aprobó la nueva Constitución Política del Estado, la que en sus artículos 232 a 240 expone conceptos y lineamientos sobre la administración pública. Sin embargo, Bolivia también experimentó algunos cambios que detuvieron el incipiente proceso de profesionalización.

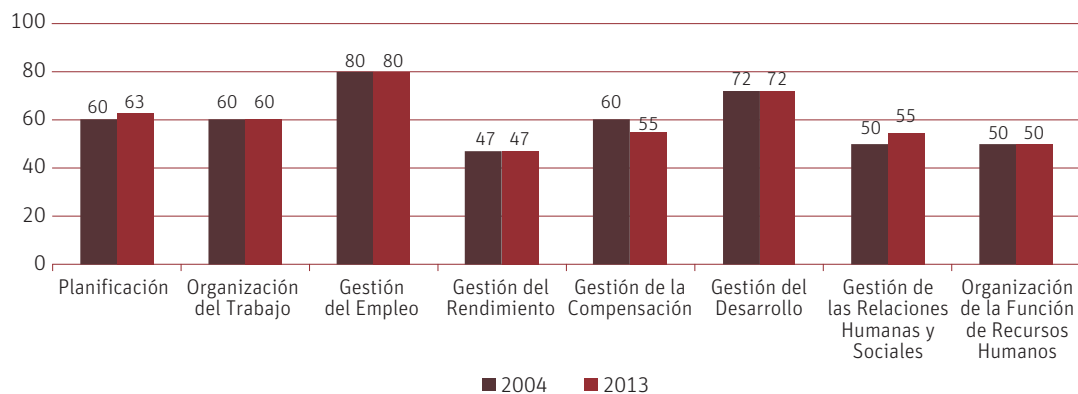
¹ Informe de país 2013 elaborado por el BID (autor principal: Luciano Strazza).

Estos cambios se explican principalmente por el debilitamiento del sistema de mérito, fruto de priorizar la inclusión laboral de sectores vulnerables (vía suspensión de concursos) y considerarla excluyente con la profesionalización. El segundo debilitamiento ha tenido lugar en el ámbito de la gobernanza del servicio civil, a través del reemplazo de un organismo autónomo con rango ministerial (la Superintendencia del Servicio Civil) por otro de tercer nivel jerárquico (la Dirección General del Servicio Civil, DGSC), lo que redujo el puntaje de la Organización de la Función de Recursos Humanos. Como resultado, existe la percepción generalizada de que las capacidades del servicio civil se han visto deterioradas.

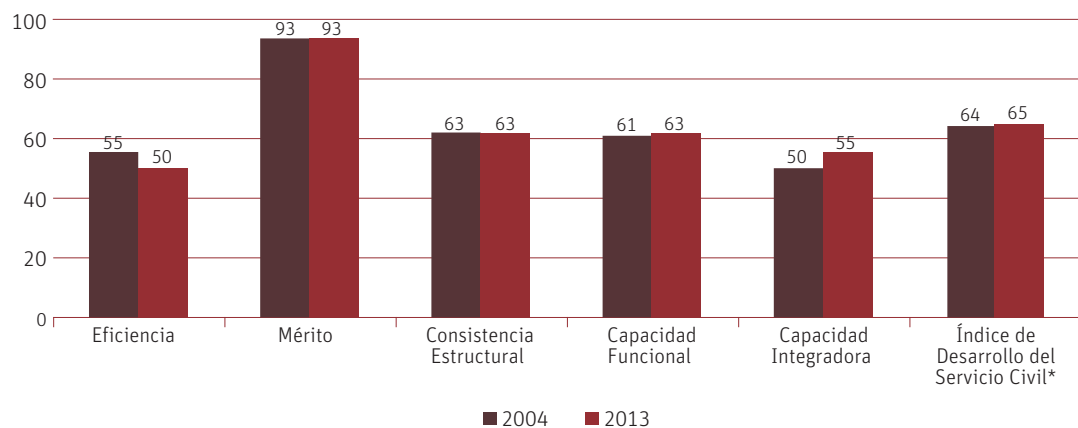
Pese a lo anterior, la evaluación de 2013 reflejó una mejor relación del gasto en personal versus el gasto total, así como también la generación de nuevos instrumentos (por ejemplo, la Escala Maestra) para abordar la inequidad salarial interna, horizontal y vertical.

BRASIL²

EVOLUCIÓN DE LOS PUNTAJES POR SUBSISTEMA



EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES



Fuente: Elaboración propia.

* Promedio lineal de los cinco índices.

En el diagnóstico de 2004 se observó la existencia de una burocracia meritocrática robusta, en proceso de creciente profesionalización y tecnificación. Desde aquella evaluación y al año 2013 no se observan cambios estratégicos en la situación del servicio civil de Brasil; sin embargo, existen algunos avances a destacar. La profundización del proceso de democratización de las relaciones laborales fue el gran

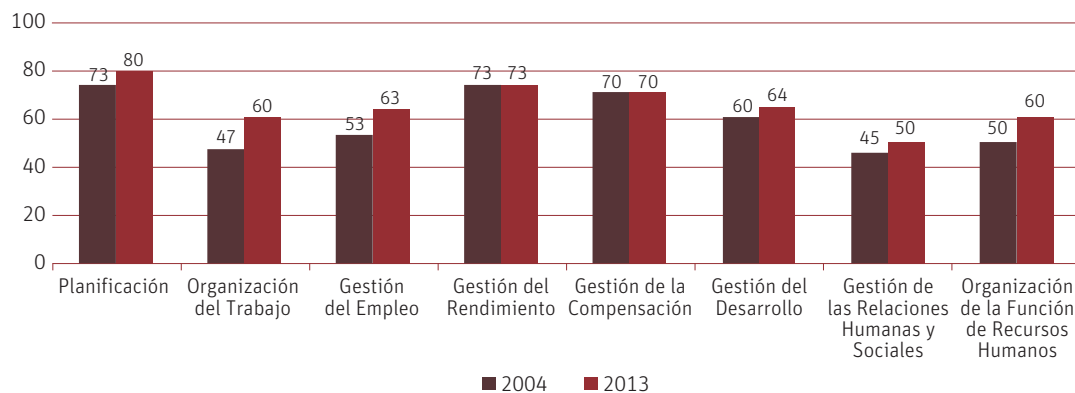
² Informe de país 2013 elaborado por el BID (autora principal: Mercedes Llano).

avance en lo que respecta a la agenda de relación con los trabajadores del sector público, con una mejora del subsistema de la Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales. Además, se adoptó un nuevo sistema general de evaluación del desempeño, en sustitución de un esquema fragmentado, pero su implantación es aún muy débil, por lo que no produjo cambios en el subsistema de Gestión del Rendimiento.

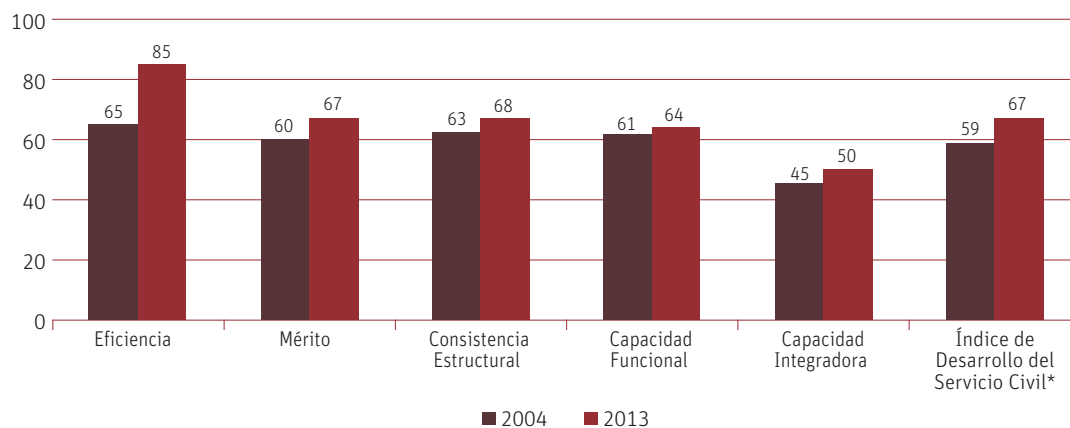
En relación con los desafíos pendientes, pese a que está prevista la desvinculación por mal desempeño, al año 2013 aún no se había implementado en la práctica, lo cual ha disminuido la valoración del subsistema de Gestión del Empleo. Por otra parte, el creciente peso de las gratificaciones asociadas al desempeño sobre la remuneración total ha generado incentivos para reducir el nivel de exigencia de metas asociadas, transformando al suplemento en un componente salarial prácticamente fijo. Lo anterior ha producido un retroceso en el puntaje del subsistema de Gestión de la Compensación.

CHILE³

EVOLUCIÓN DE LOS PUNTAJES POR SUBSISTEMA



EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES



Fuente: Elaboración propia.

* Promedio lineal de los cinco índices.

En el diagnóstico realizado hacia fines de 2004, el servicio civil chileno se encontraba en un punto de inflexión con la aprobación de la Ley de Nuevo Trato Laboral. Al momento de la evaluación de 2013 se habían logrado importantes avances en los distintos planos que abordaba la reforma. La Dirección Nacional del Servicio Civil se afianzó en sus funciones y progresivamente fue instalando capacidades de gestión de los distintos actores involucrados en las políticas de recursos humanos (RR.HH.) (lo cual mejoró la

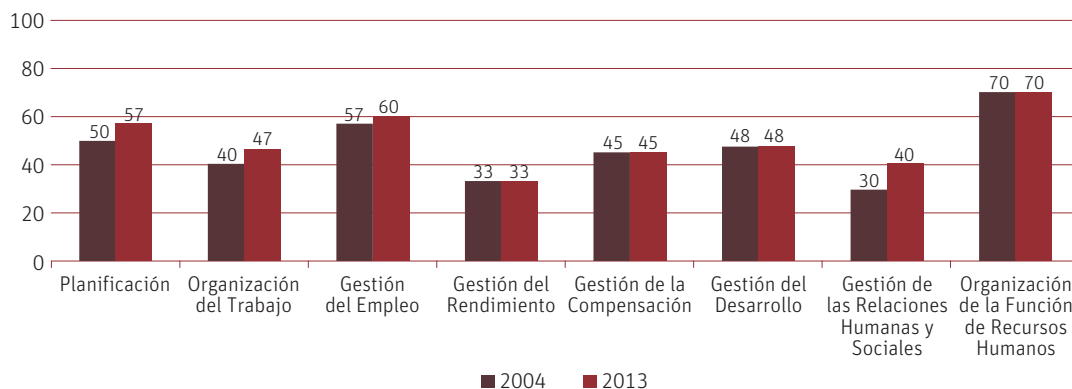
³ Informe de país 2013 elaborado por el BID (autora principal: Mercedes Llano).

Organización de la Función de Recursos Humanos). Asimismo, aumentó el nivel de cobertura del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) y su legitimidad. El potencial de profesionalización de una estrategia centrada en el segmento directivo comenzó a dar sus frutos también en los estamentos no directivos. La aplicación de procedimientos de selección competitivos para el acceso a cargos “a contrata” se extendió, y gran parte de las políticas de GRH comenzó a transitar de una fase de formalización a una etapa dirigida a garantizar su calidad y efectivo alineamiento estratégico (con lo cual mejoró el subsistema de Gestión del Empleo).

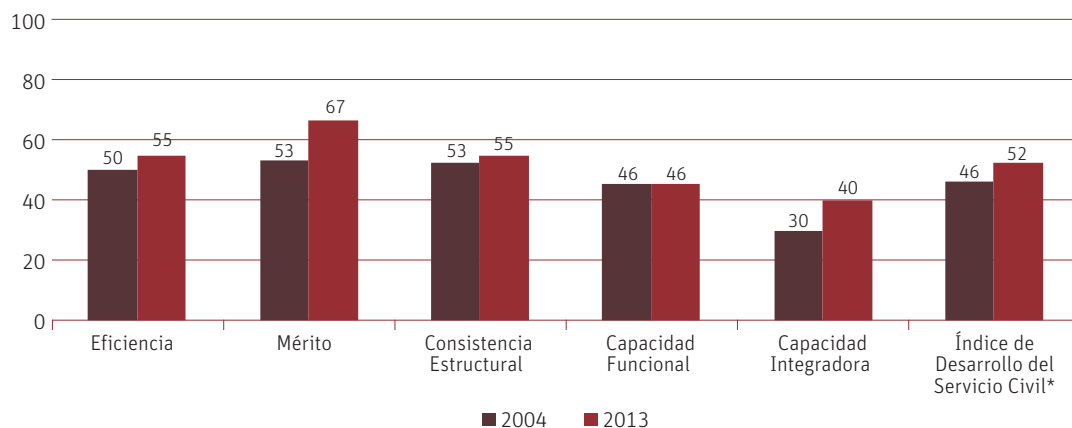
Por otra parte, se fortalecieron políticas orientadas a promover la sistematización de las mediciones del clima laboral y la implementación de planes de mejora. En el ámbito de las convenciones colectivas se conformaron diversas mesas de trabajo sobre calidad del empleo y condiciones laborales. Ambos puntos contribuyeron a mejorar la valoración del subsistema de Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales.

COLOMBIA⁴

EVOLUCIÓN DE LOS PUNTAJES POR SUBSISTEMA



EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES



Fuente: Elaboración propia.

* Promedio lineal de los cinco índices.

Al momento de la evaluación anterior (2004), el servicio civil colombiano se encontraba transitando un punto de inflexión, tras una década durante la cual las disposiciones de la Constitución Política de 1991, y las sucesivas normativas de empleo público (Ley 27/92 y Ley 443/98), no habían logrado plasmarse en un sistema de GRH integrado y meritocrático.

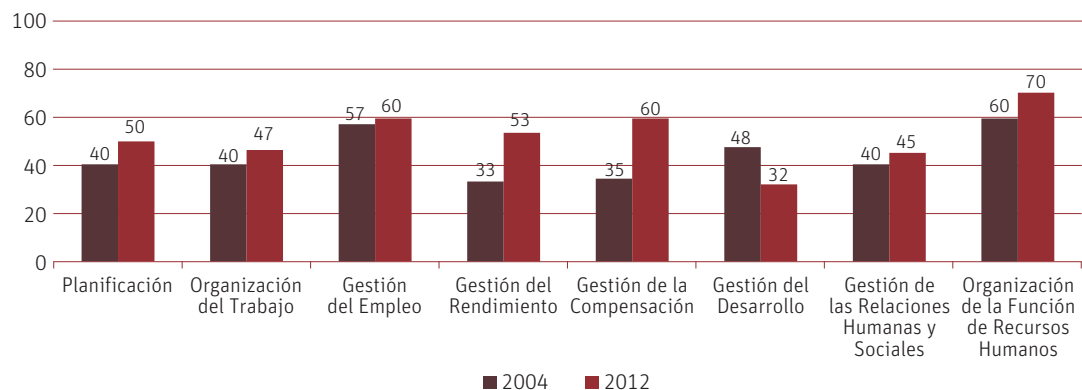
En estos años (hasta 2013) Colombia logró avances de dos tipos. Unos se refieren a la institucionalidad del sistema, y se ven plasmados principalmente en el protagonismo que ha ganado la Ley 909 y en

⁴ Informe de país 2013 elaborado por el BID (autor principal: Luciano Strazza).

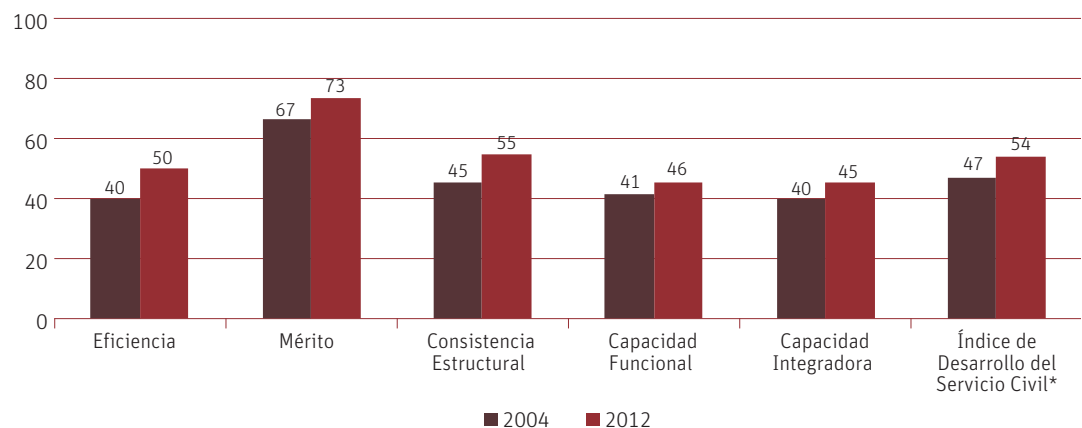
la constitución efectiva de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) como una de las entidades rectoras del sistema, junto al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). El segundo grupo de avances concierne a políticas específicas de GRH, entre las que se destacan los concursos de acceso (a través de la Convocatoria 01 y concursos de los sistemas específicos), con lo cual se ha mejorado el subsistema de Gestión del Empleo; la implantación del Sistema de Información y Gestión de Empleo (SIGEP), lo cual ha incrementado el puntaje del subsistema de Planificación; una primera aproximación al tema de las competencias laborales, lo cual ha optimizado el subsistema de Organización del Trabajo; la articulación de mecanismos meritocráticos de acceso y evaluación de los gerentes públicos; y un progreso incipiente en la gestión del clima laboral (que ha aumentado la valoración del subsistema de Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales).

COSTA RICA⁵

EVOLUCIÓN DE LOS PUNTAJES POR SUBSISTEMA



EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES



Fuente: Elaboración propia.

* Promedio lineal de los cinco índices.

Desde su primera evaluación en 2004, Costa Rica mantuvo una fuerte presencia del mérito, transparencia en los procesos, y una sólida y estable institucionalidad de la gestión del servicio civil. A su vez, a 2012 logró mejoras en materia de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y en los sistemas de información (Planificación); de movilidad geográfica de los funcionarios (Gestión del Empleo); de Gestión del Rendimiento (a través de la elaboración de un Marco Regular Común de Evaluación que sirve de referencia para los Modelos de Evaluación de Desempeño Institucionales [MEDI]); de una mayor equidad y

⁵ Informe de país 2012 elaborado por AECID-SICA (autor principal: Luciano Strazza).

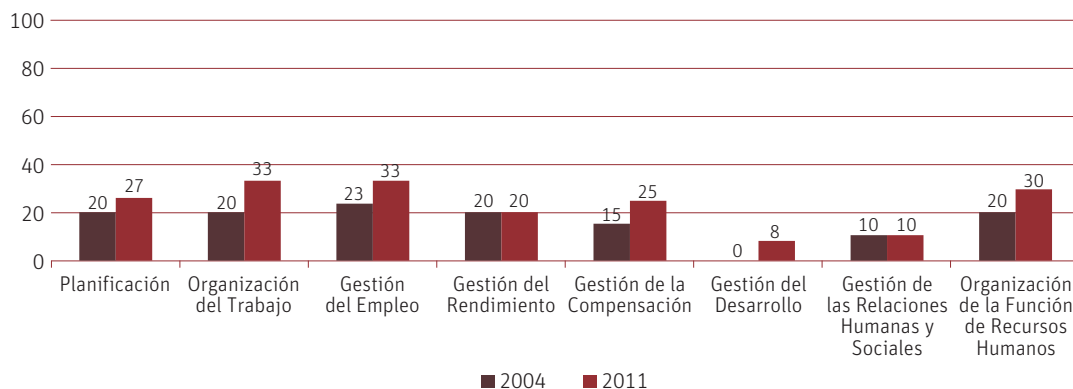
competitividad salarial entre las instituciones del régimen de servicio civil y las entidades descentralizadas (política de percentiles y reajustes), con lo cual ha mejorado la Gestión de la Compensación; y de iniciativas de abordaje del clima interno (muy débil en el pasado), avanzando así hacia una mejor Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales.

En 2011 se le otorgó por ley la personería jurídica instrumental a la Dirección General del Servicio Civil (DGSC) y posteriormente se otorgó al Ministerio de Planificación la rectoría de la política del empleo público. A 2012 cabe destacar la sólida institucionalidad del servicio civil (que provee una fuerte base para la mejora) y la elevada capacidad técnica de la DGSC, lo que se refleja en una mayor valoración de la Organización de la Función de Recursos Humanos.

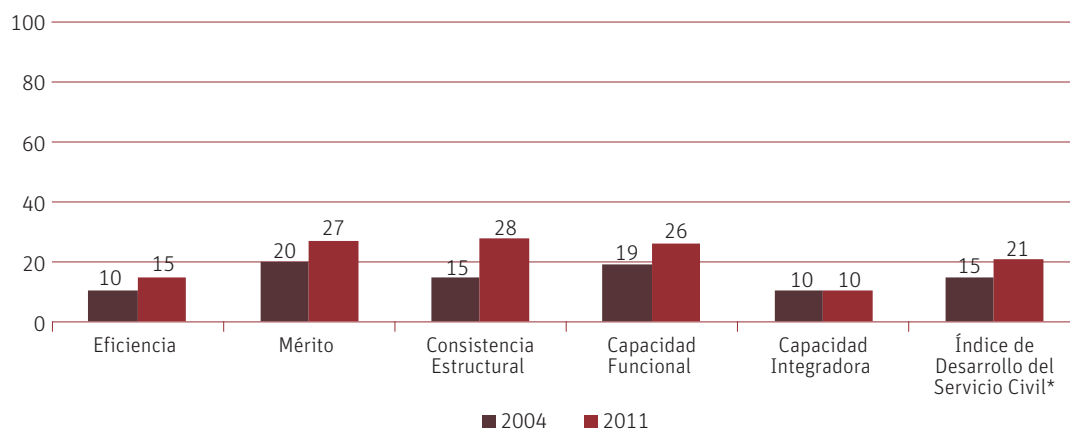
Como parte de los desafíos pendientes, durante la última evaluación (2012) no se percibió una “dinámica de carrera” institucionalmente administrada (por lo que disminuyó la valoración de Gestión del Desarrollo), ante lo cual prevalecía la planificación individual, ni tampoco se había logrado una política de remuneraciones que sea fiscalmente sostenible y que además contribuya a una mejor atracción y retención de personal idóneo para el servicio civil.

ECUADOR⁶

EVOLUCIÓN DE LOS PUNTAJES POR SUBSISTEMA



EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES



Fuente: Elaboración propia.

* Promedio lineal de los cinco índices.

Al momento de la evaluación anterior (2004), el servicio civil ecuatoriano reflejaba debilidades en el sistema de mérito, y amplias inequidades remunerativas. El último diagnóstico del año 2011 mostraba avances a partir de la sanción de la nueva Constitución; la elaboración del Plan Nacional para el Buen Vivir y la sanción y reglamentación de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP). La estrategia se plasmó en

⁶ Informe de país 2011 elaborado por el BID (autora principal: Mercedes Iacoviello).

mejoras de la implantación del mérito, del ordenamiento salarial y del fortalecimiento de la institucionalidad de gobierno del sistema de servicio civil.

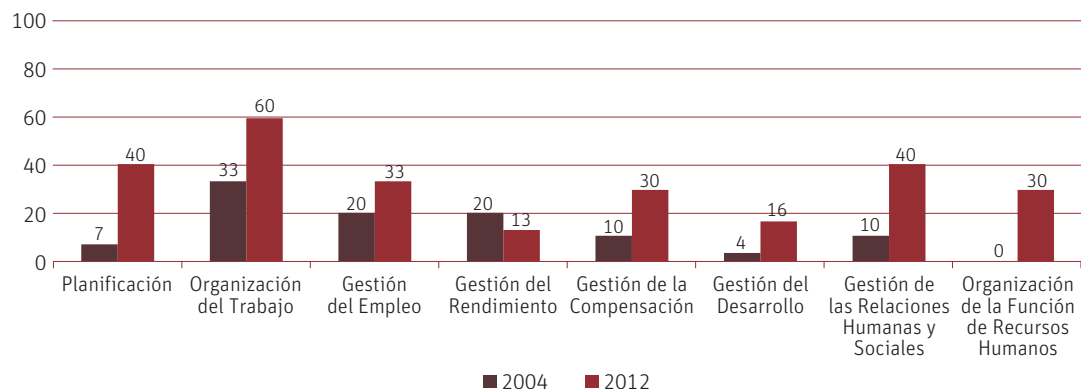
En relación con la institucionalidad del servicio civil, en 2009 se creó el Viceministerio del Servicio Público dependiente del Ministerio de Relaciones Laborales (MRL). Se unificaron las funciones de entidad rectora en esta institución, que fue reconocida por el resto de la administración como el referente en el tema. A 2011, el mencionado Viceministerio tenía como objetivo la reestructuración de todas las instituciones del Estado. Esto mejoró la Organización de la Función de Recursos Humanos.

Por otra parte, se observaron una serie de mejoras: i) el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF), a cargo del Ministerio de Finanzas, incluye un subsistema presupuestario de remuneraciones y nóminas que se aplicaba desde 2007, lo cual transparenta el gasto en personal (Planificación); ii) se unificaron la clasificación de puestos y los grupos ocupacionales en todo el sector público (Organización del Trabajo); iii) se modificó el ingreso a la administración pública a través de concursos de oposición y mérito (Gestión del Empleo); iv) se unificaron los regímenes laborales de modo de reducir la inequidad en el sector público, a partir de lo cual desaparecieron los salarios altos y disminuyó la dispersión salarial (Gestión de la Compensación).

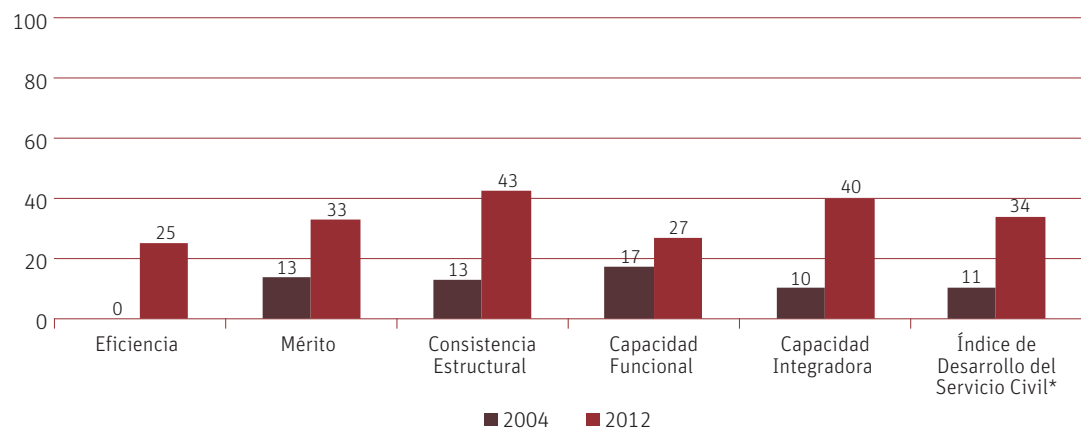
Los importantes avances en la profesionalización del servicio civil logrados entre 2011 y 2014 no se ven reflejados en la puntuación debido a que se dieron con posterioridad al último diagnóstico.

EL SALVADOR⁷

EVOLUCIÓN DE LOS PUNTAJES POR SUBSISTEMA



EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES



Fuente: Elaboración propia.

* Promedio lineal de los cinco índices.

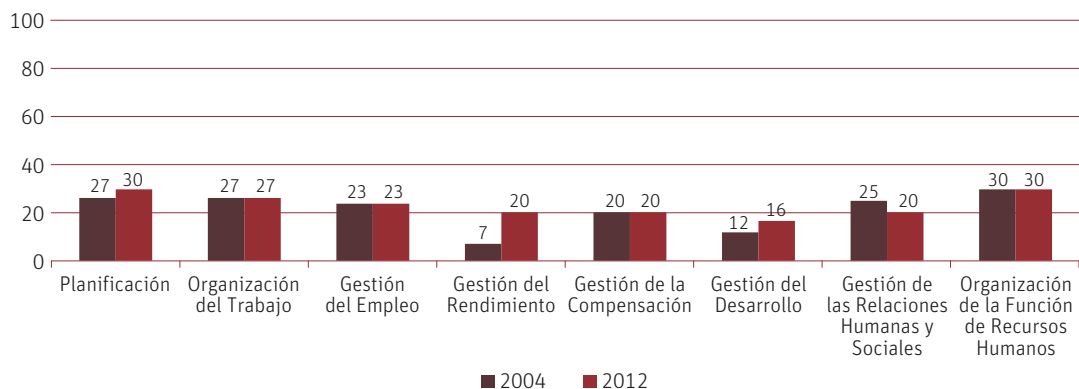
El Salvador es el país que mayores progresos ha registrado de 2004 a 2012 en lo relativo a la profesionalización del servicio civil, según la metodología aplicada. Primero, se constituyó una entidad rectora a cargo del servicio civil, la Subsecretaría de Modernización, Profesionalización del Servicio Civil y Relaciones Laborales, a cargo de la Secretaría para Asuntos Estratégicos. Esto implicó un aumento de 30 puntos en el subsistema de Organización de la Función de Recursos Humanos.

⁷ Informe de país 2012 elaborado por AECID-SICA (autora principal: Mónica Iturburu).

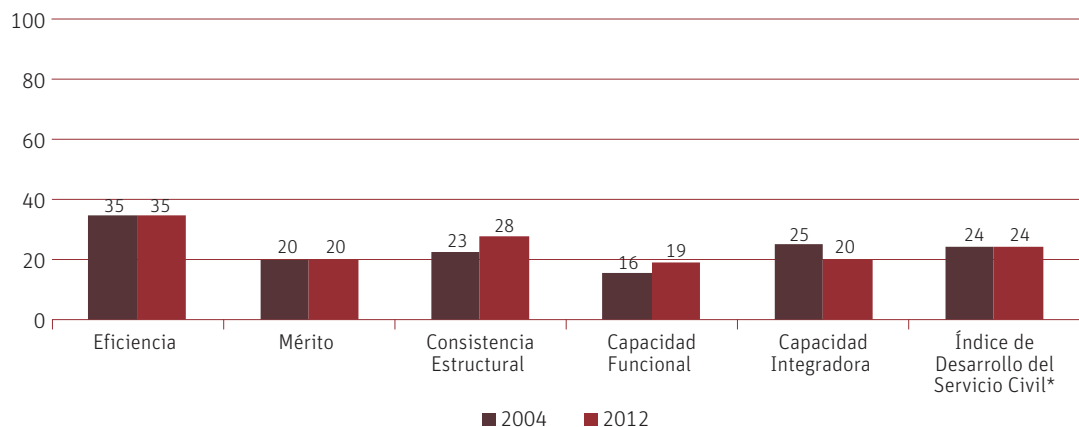
A su vez se avanzó en varios temas, por ejemplo: se actualizó la descripción de los puestos del gobierno central (con lo cual mejoró la Organización del Trabajo); se organizaron actividades de capacitación (lo que se vio reflejado en la Gestión del Desarrollo); se elaboró un diagnóstico de condiciones laborales y se creó una Mesa de Diálogo con los sindicatos (lo que se vio reflejado en el aumento de la Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales). También se avanzó en la valoración de puestos, en la redacción de una nueva Ley de Servicio Civil (LSC) y en la homogeneización del sistema de evaluación de desempeño.

GUATEMALA⁸

EVOLUCIÓN DE LOS PUNTAJES POR SUBSISTEMA



EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES



Fuente: Elaboración propia.

* Promedio lineal de los cinco índices.

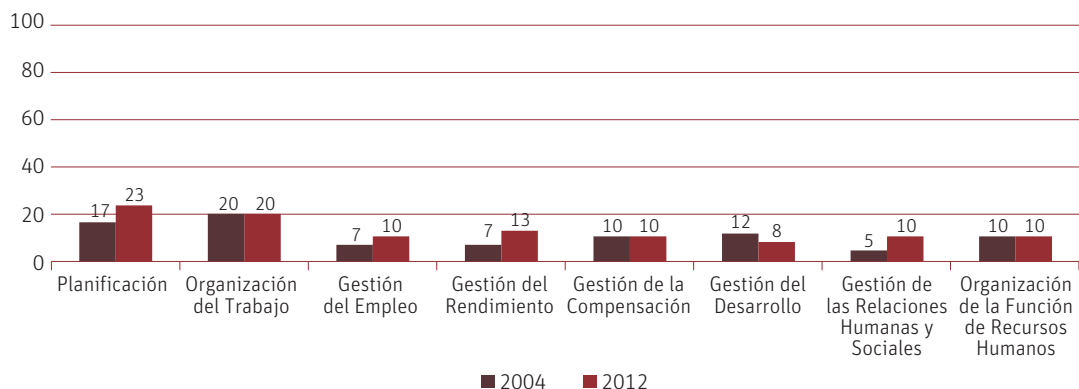
El diagnóstico del servicio civil no muestra cambios relevantes en comparación con el diagnóstico de 2004 (lo que se ve reflejado en el estancamiento del Índice de Desarrollo del Servicio Civil [IDSC]), producto de avances en algunos subsistemas que no lograron ir más allá del diseño de instrumentos técnicos y herramientas informáticas sin su aprobación política, acompañados por retrocesos en otros subsistemas, en particular en la Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales.

⁸ Informe de país 2012 elaborado por AECID-SICA (autora principal: Mónica Iturburu).

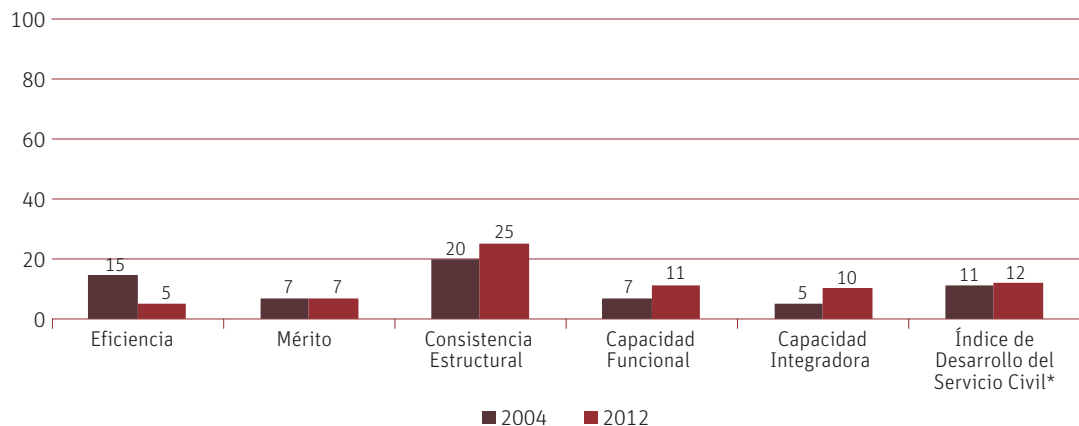
Entre los desarrollos técnicos que se realizaron pueden citarse el avance en el diseño y la programación de distintos módulos del Sistema de Información y Administración de Recursos Humanos (SIARH) (liquidación de salarios, organización del trabajo y gestión del empleo), y la finalización del diseño conceptual de los subsistemas de Gestión de la Compensación y Gestión del Rendimiento, a lo que se suma una mejora del subsistema de Planificación. Además, se actualizó el Plan de Clasificación de Puestos, que derivó en la elaboración de un nuevo Manual General de Ocupaciones, y en la definición y redacción de un Reglamento General de Evaluación de Desempeño. Pese a que ambos instrumentos aún no se han aplicado, se incrementó la valoración del subsistema de Gestión del Rendimiento. La Mesa de Diálogo constituida en 2008 fue perdiendo protagonismo en la medida en que fue dilatando el respaldo político para la sanción de la nueva Ley de Servicio Civil.

HONDURAS⁹

EVOLUCIÓN DE LOS PUNTAJES POR SUBSISTEMA



EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES



Fuente: Elaboración propia.

* Promedio lineal de los cinco índices.

En la última década el servicio civil de Honduras se ha mantenido estable respecto del análisis anterior, lo cual se ve reflejado en una variación de solo un punto del IDSC, pese a que los índices y subsistemas sí sufrieron variaciones. Estos cambios evidencian en parte los desafíos surgidos en 2009 en virtud de la situación política del país, y los esfuerzos de Honduras por recobrar su misión institucional.

Al respecto, aunque muy tibiamente, la Dirección General del Servicio Civil (DGSC) procuró poner un freno formal a la arbitrariedad en la designación de personal, con lo cual mejoró la Gestión del

⁹ Informe de país 2012 elaborado por AECID-SICA (autora principal: Mónica Iturburu).

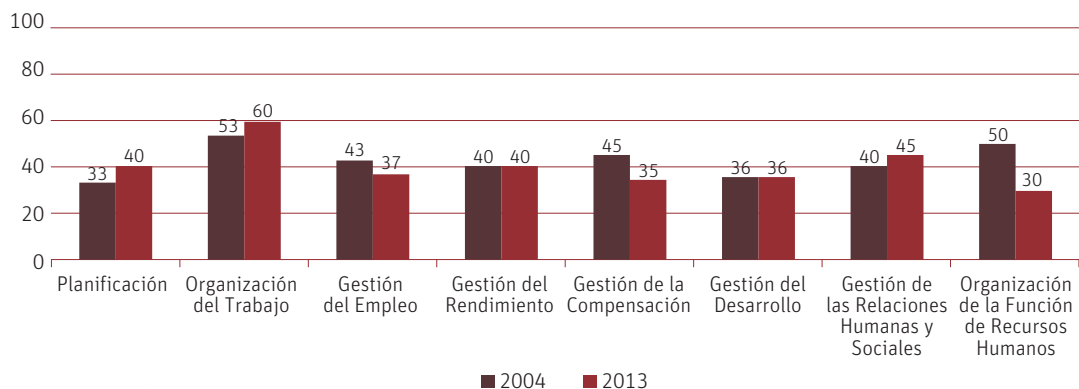
Empleo; implementó un sistema de evaluación de desempeño, lo que se vio reflejado en un incremento del subsistema de Gestión del Rendimiento; y presentó un proyecto de Ley de Carrera Administrativa para su discusión en el Congreso. Específicamente, en 2009 se publicó el Reglamento de la Ley de Servicio Civil, mientras que en 2011 se presentó un Anteproyecto de la Ley de Carrera Administrativa y Función Pública.

El mayor avance consistió en el sostenimiento y la profundización del SIARH, que a 2012 incluía más funciones y más trabajadores (lo cual mejoró la Planificación). Además, se mejoraron los espacios de diálogo entre el Presidente y las organizaciones de la sociedad civil (OSC), incluidos los sindicatos de los empleados públicos (esto repercutió en una mejor Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales).

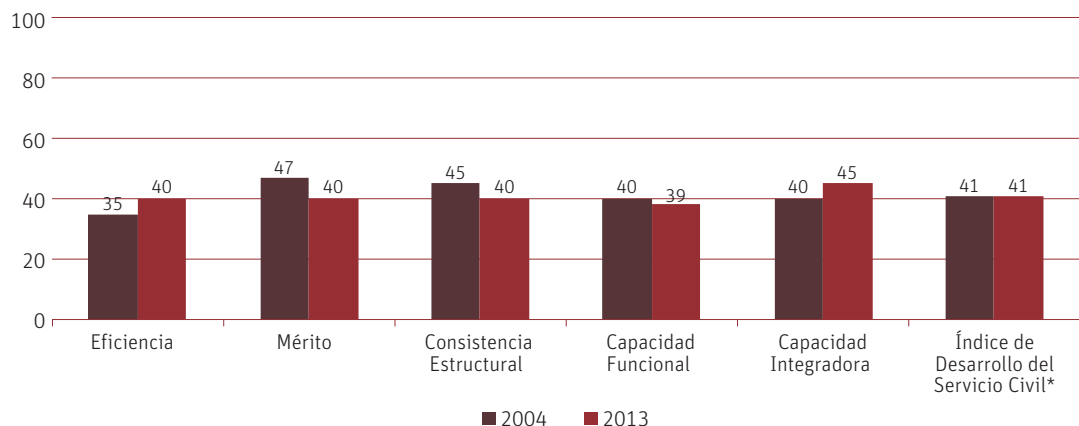
Los importantes avances logrados en una mejor contención de la masa salarial registrados a partir de 2013 no se ven reflejados en esta evaluación.

MÉXICO¹⁰

EVOLUCIÓN DE LOS PUNTAJES POR SUBSISTEMA



EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES



Fuente: Elaboración propia.

* Promedio lineal de los cinco índices.

Al momento de la evaluación anterior (2004), el servicio civil mexicano se encontraba en la primera etapa de implementación de la Ley de Servicio Profesional de Carrera (LSPC), la cual estaba focalizada en los cargos directivos y no de base. El IDSC del diagnóstico de 2013 se mantuvo estable respecto de la evaluación anterior. En estos años, la LSPC atravesó distintos períodos. Algunos se caracterizaron por un alto nivel de implementación de la ley, con avances en varios subsistemas (por ejemplo, en Organización del Trabajo y Planificación, debido a la mejora en la descripción de puestos y perfiles, la cobertura de los

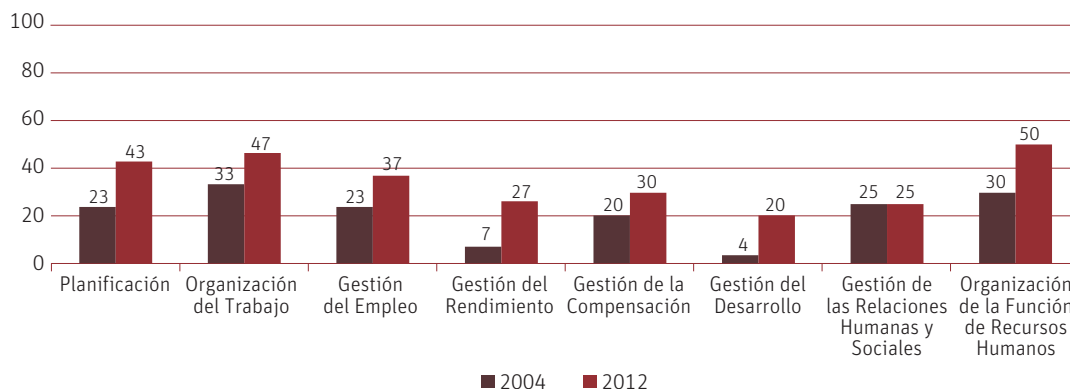
¹⁰ Informe de país 2013 elaborado por el BID (autor principal: Luciano Strazza).

catálogos de puestos y el registro en RH Net, respectivamente). En otros períodos, la implementación de la ley no contó con tanta prioridad. Por un lado, se flexibilizó el ingreso al Servicio Profesional de Carrera (SPC) a través de nombramientos provisorios, lo cual trajo aparejado un descenso de la Gestión del Empleo. Por otro lado, se impactó negativamente la Organización de la Función de Recursos Humanos debido al debilitamiento de la entidad rectora, específicamente al menor protagonismo de la Secretaría de la Función Pública (en comparación con las instituciones sectoriales).

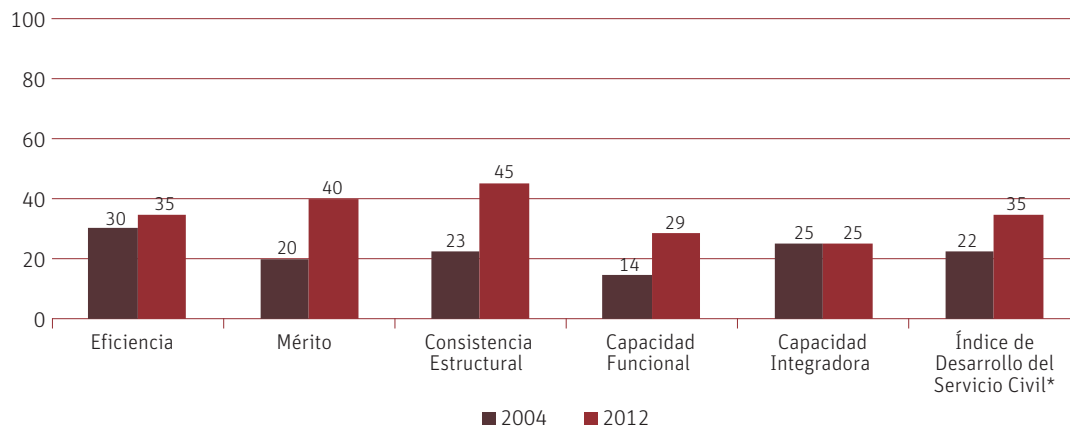
Finalmente, otro de los desafíos radica en la Gestión de la Compensación, donde los puestos de base gozan de incrementos salariales anuales en línea con el índice de inflación, mientras que se registran dificultades en la competitividad salarial del personal de mando y el SPC, debido al congelamiento salarial mantenido durante la última década, lo que ha producido traslapes en el tabulador, generando inequidad.

NICARAGUA¹¹

EVOLUCIÓN DE LOS PUNTAJES POR SUBSISTEMA



EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES



Fuente: Elaboración propia.

* Promedio lineal de los cinco índices.

Al momento de la evaluación de 2004 el servicio civil nicaragüense recién había sancionado y reglamentado la Ley de Servicio Civil, marcando un hito en la historia del país. A 2012, el cuadro de situación presentó una mejora como resultado de la implementación de esta ley. Se destacan el proceso de clasificación de puestos, la conformación de familias funcionales y el perfil por rol (con lo cual mejoró el subsistema de Organización del Trabajo); y la consolidación de la entidad rectora, la Dirección General de la Función Pública (DIGEFUP), gracias a la estabilidad del equipo y al incremento de sus capacidades

¹¹ Informe de país 2012 elaborado por AECID-SICA (autor principal: Luciano Strazza).

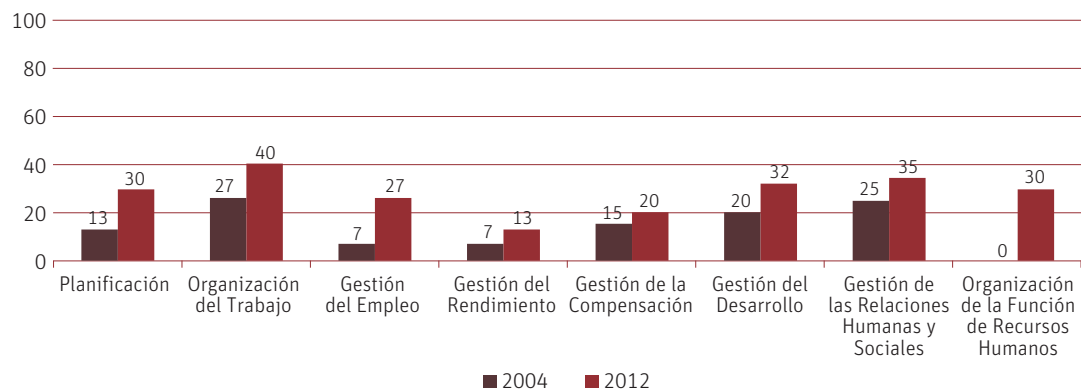
técnicas (lo que se ha visto reflejado en el incremento del puntaje de la Organización de la Función de Recursos Humanos). Además, la consolidación de instancias de garantías y apelaciones (comités de selección, supervisión de la DIGEFUP y la Corte de Apelaciones del Servicio Civil [CASC]).

Por su parte, en el plano de las mejoras deben mencionarse el desarrollo inicial de un nuevo sistema de información (lo que ha causado la mejora en Planificación); la prueba piloto en 10 instituciones “modelo” del nuevo esquema de evaluación de desempeño; y el desarrollo de un nuevo marco conceptual de carrera administrativa, lo cual optimizó la Gestión de la Compensación.

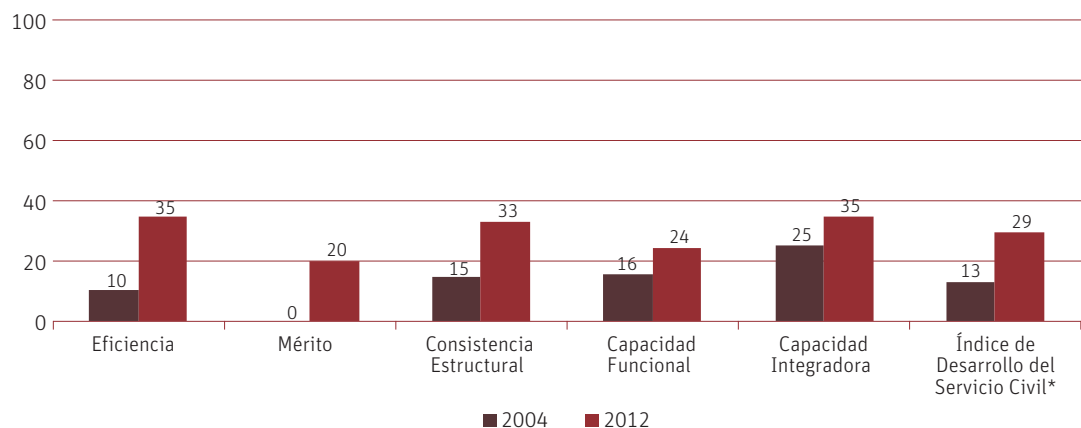
Sobresalen como factores causales positivos: la evolución del proceso de modernización, una planificación estratégica de la secuencia de procesos a implementar según la Ley 476, la estabilidad de los funcionarios políticos y técnicos de la DIGEFUP y, como base necesaria, la voluntad política de las autoridades gubernamentales de dar continuidad al proceso.

PANAMÁ¹²

EVOLUCIÓN DE LOS PUNTAJES POR SUBSISTEMA



EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES



Fuente: Elaboración propia.

* Promedio lineal de los cinco índices.

La situación del servicio civil panameño a 2012 había mejorado considerablemente respecto de la evaluación de 2004. Este avance se reflejaba en la obtención de más del doble del puntaje en el IDSC, y en una mejor valoración de todos los subsistemas de GRH. A lo largo de esta década, se creó una entidad rectora para el servicio civil de Panamá, la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA), lo que se ha visto reflejado en los 30 puntos de mejora de la Organización de la Función de Recursos Humanos. Por otra parte, se avanzó en el campo de la Gestión del Empleo (provisión de cargos a través de concursos según lo establecido por el Procedimiento Ordinario de Ingreso [POI]), la Gestión del Desarrollo (incorporación

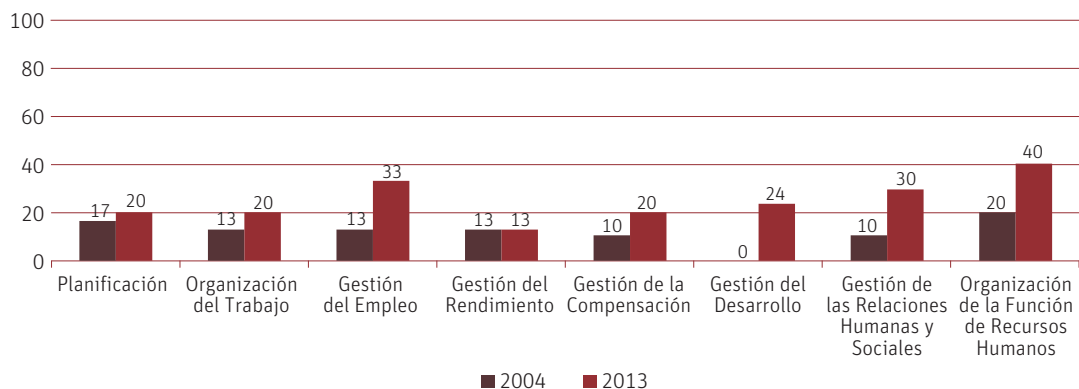
¹² Informe de país 2012 elaborado por AECID-SICA (autor principal: Luciano Strazza).

de funcionarios a la carrera administrativa mediante el Procedimiento Especial de Ingreso [PEI]) y la Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales (a partir de la cooperación entre gobierno y sindicatos, y la constitución de instancias de conciliación).

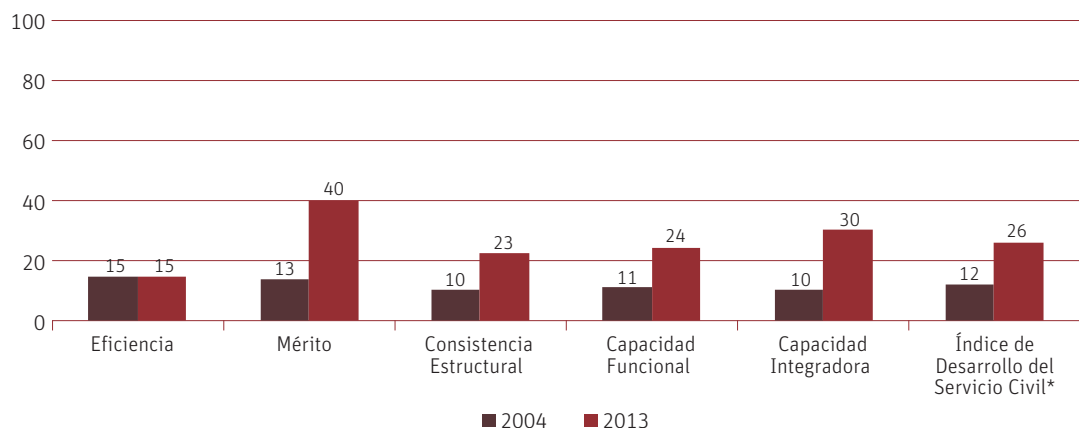
Sin embargo, la sanción de la Ley 43, mediante la cual se dejó sin efecto el proceso de acreditación vía PEI y se autorizó la contratación por fuera del POI (lo que hizo que se detuviera el ritmo de los concursos y creciera el margen para contrataciones relativamente más discrecionales), presentó un desafío a estos avances. Esto, a su vez, impactó de lleno en la calidad de las relaciones laborales y empañó algunos esfuerzos de la DIGECA en materia de evaluación de desempeño (que no pudieron aplicarse, dado que la Ley 43 dejó sin efecto los nombramientos de la Junta Técnica, entidad encargada de aprobar los instrumentos de GRH).

PARAGUAY¹³

EVOLUCIÓN DE LOS PUNTAJES POR SUBSISTEMA



EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES



Fuente: Elaboración propia.

* Promedio lineal de los cinco índices.

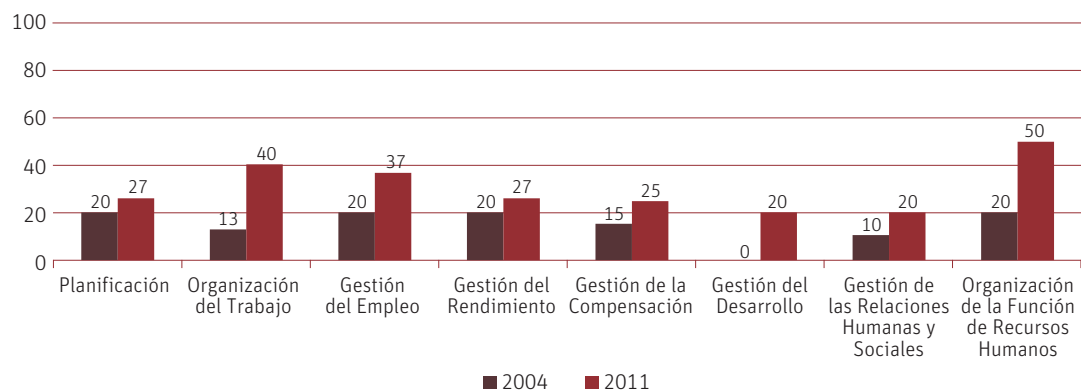
En el período transcurrido desde la última actualización del diagnóstico en 2004 hubo cambios sustanciales en la situación político-institucional de la gestión del servicio civil de Paraguay. Se instaló en la agenda pública la importancia de abordar la profesionalización de la función pública y mejorar sus niveles de eficiencia, transparencia e inclusión. La Secretaría de la Función Pública (SFP) se constituyó como protagonista principal de este proceso, con lo cual mejoró la Organización de la Función de Recursos Humanos.

¹³ Informe de país 2013 elaborado por el BID (autora principal: Mónica Iturburu).

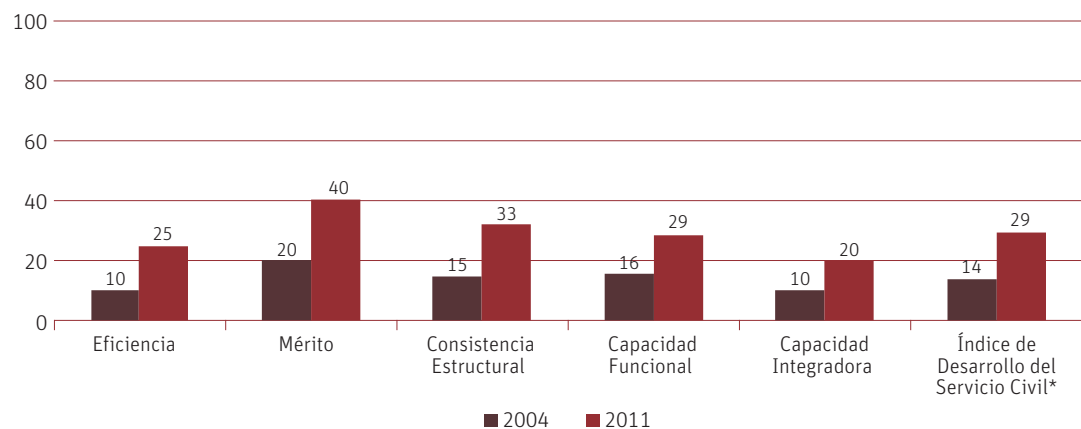
Se realizaron avances tanto institucionales como de disponibilidad e implantación de nuevas herramientas de gestión. Entre los primeros cabe citar la jerarquización del rol de la SFP, el aumento de sus RR.HH., presupuesto y espacio físico; el fortalecimiento de las Unidades de Gestión de Personas en un gran número de instituciones, y el desarrollo y uso incipiente de herramientas de planificación. Entre los avances relativos a las políticas específicas de RR.HH., se destaca la mejora de la información cuantitativa disponible (con lo cual se optimizó la Planificación), el aumento de los puestos ocupados por concurso (lo que influyó positivamente en la Gestión del Empleo), el importante desarrollo de actividades de capacitación, y la apertura del Instituto Nacional de Administración Pública de Paraguay (los dos últimos avances incrementaron el puntaje de la Gestión del Desarrollo).

PERÚ¹⁴

EVOLUCIÓN DE LOS PUNTAJES POR SUBSISTEMA



EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES



Fuente: Elaboración propia.

* Promedio lineal de los cinco índices.

Al momento de la evaluación anterior (2004), convivían en el sector público peruano un régimen laboral público y un régimen laboral privado, rigiendo condiciones de trabajo muy disímiles bajo cada uno de ellos. La evaluación finalizada en 2011 —previa a la Ley del Servicio Civil de 2013— mostró notorios avances, lo que se vio reflejado en la obtención del doble del puntaje en el IDSC, y en un aumento en todos los subsistemas e índices. Se fortaleció la institucionalidad del servicio civil con la creación de SERVIR

¹⁴ Informe de país 2011 elaborado por el BID (autora principal: Mercedes Iacoviello).

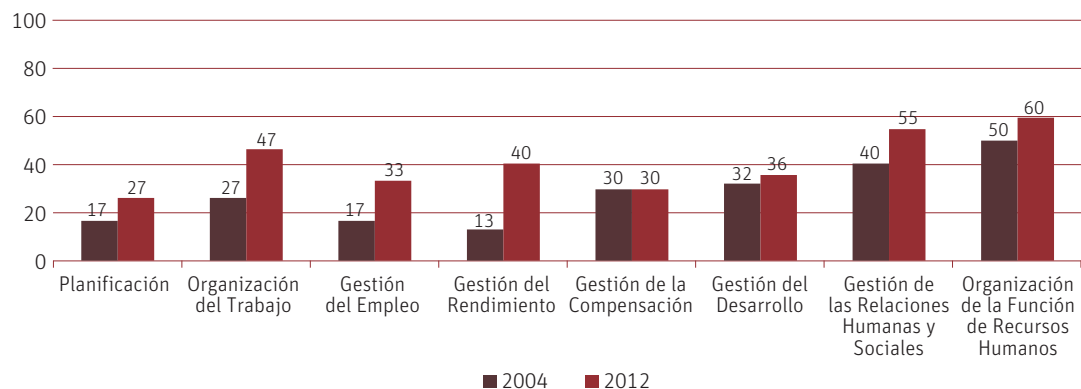
como entidad rectora, y la profesionalización del segmento directivo del empleo público con el Cuerpo de Gerentes Públicos.

Como se mencionara anteriormente, el principal foco de las mejoras tuvo lugar en la Organización de la Función de Recursos Humanos, gracias a la creación y puesta en funcionamiento de la entidad rectora, y en la Organización del Trabajo y la Gestión del Empleo, que se fortalecieron por la mejor calidad de los procesos de reclutamiento y concurso.

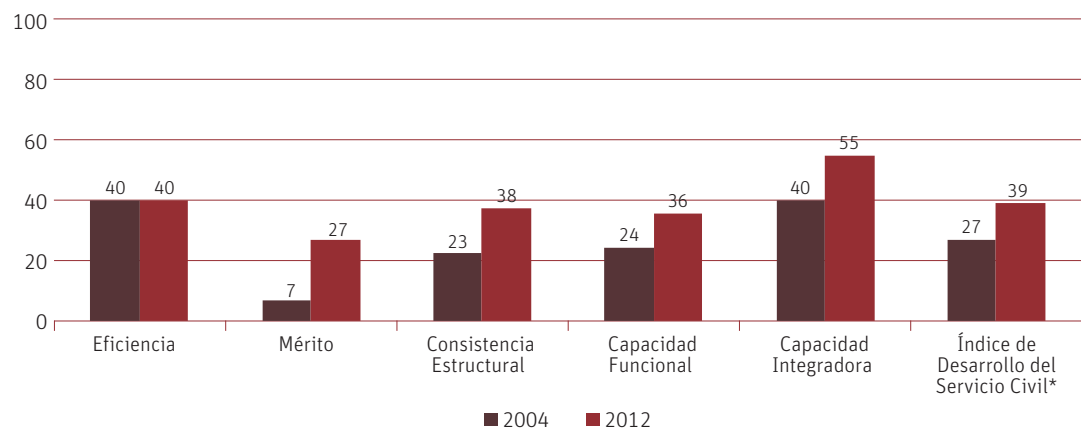
También se mejoraron la Gestión del Rendimiento y la Gestión del Desarrollo, a partir de la reimplantación progresiva de la cultura de la evaluación y su vinculación con la detección de necesidades de formación. La Gestión de la Compensación mejoró gracias a la mayor protección de los funcionarios bajo contrato, que pasaron del régimen de servicios no personales (SNP) al de Contratos Administrativos de Servicios (CAS). Al equiparar la protección social de estos empleados con los de planta, disminuyó la inequidad relativa.

REPÚBLICA DOMINICANA¹⁵

EVOLUCIÓN DE LOS PUNTAJES POR SUBSISTEMA



EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES



Fuente: Elaboración propia.

* Promedio lineal de los cinco índices.

En la última década el servicio civil dominicano ha logrado importantes avances en el marco normativo (nueva ley de función pública de 2008; Constitución de 2010 que incorpora y protege principios de servicio civil; y la nueva ley de política salarial de 2013, aunque posterior a este diagnóstico), y el reposicionamiento de la rectoría de la función pública al nivel del gobierno central (con lo cual mejoró la Organización de la Función de Recursos Humanos).

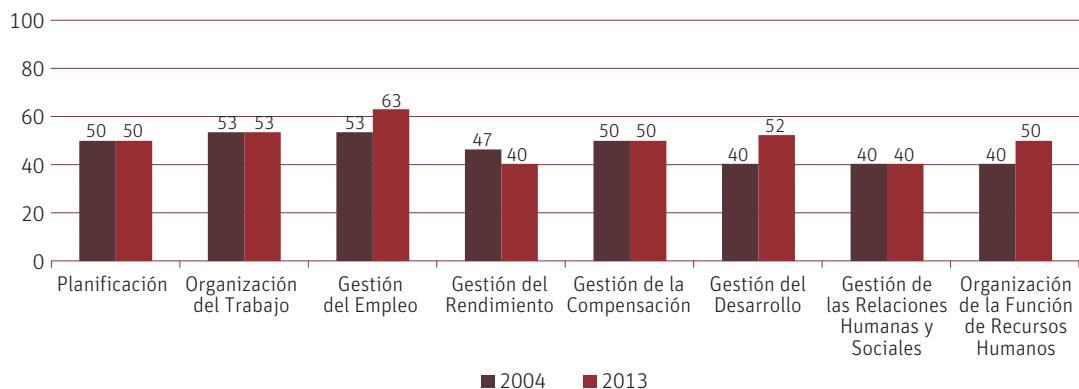
¹⁵ Informe de país 2012 elaborado por AECID-SICA (autor principal: Luciano Strazza).

Por otra parte, la República Dominicana avanzó en la creación de un Sistema de Administración de Personal (SASP), con lo cual mejoró la Planificación; la incorporación de funcionarios en la carrera; la racionalización de las estructuras organizativas de las instituciones estatales; el ordenamiento de los manuales de clasificación de puestos; y la introducción de competencias (lo que se vio reflejado en la Organización del Trabajo). A esto se sumaron: mejoras en materia de Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales (crecimiento del número de asociaciones profesionales), la puesta en marcha de la Gestión del Rendimiento basado en competencias y resultados, y las innovaciones en la Gestión del Desarrollo, a través de la formación especializada y la capacitación continua.

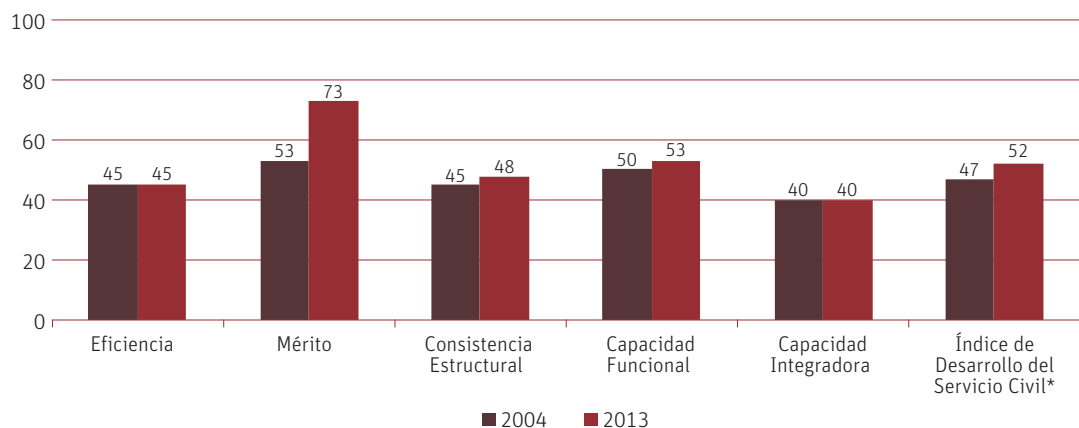
La nueva Constitución Nacional, que entró en vigencia en 2010, reforzó la función del servicio civil, incorporando modificaciones y salvaguardando los principios de la gestión profesional de recursos humanos del Estado.

URUGUAY¹⁶

EVOLUCIÓN DE LOS PUNTAJES POR SUBSISTEMA



EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES



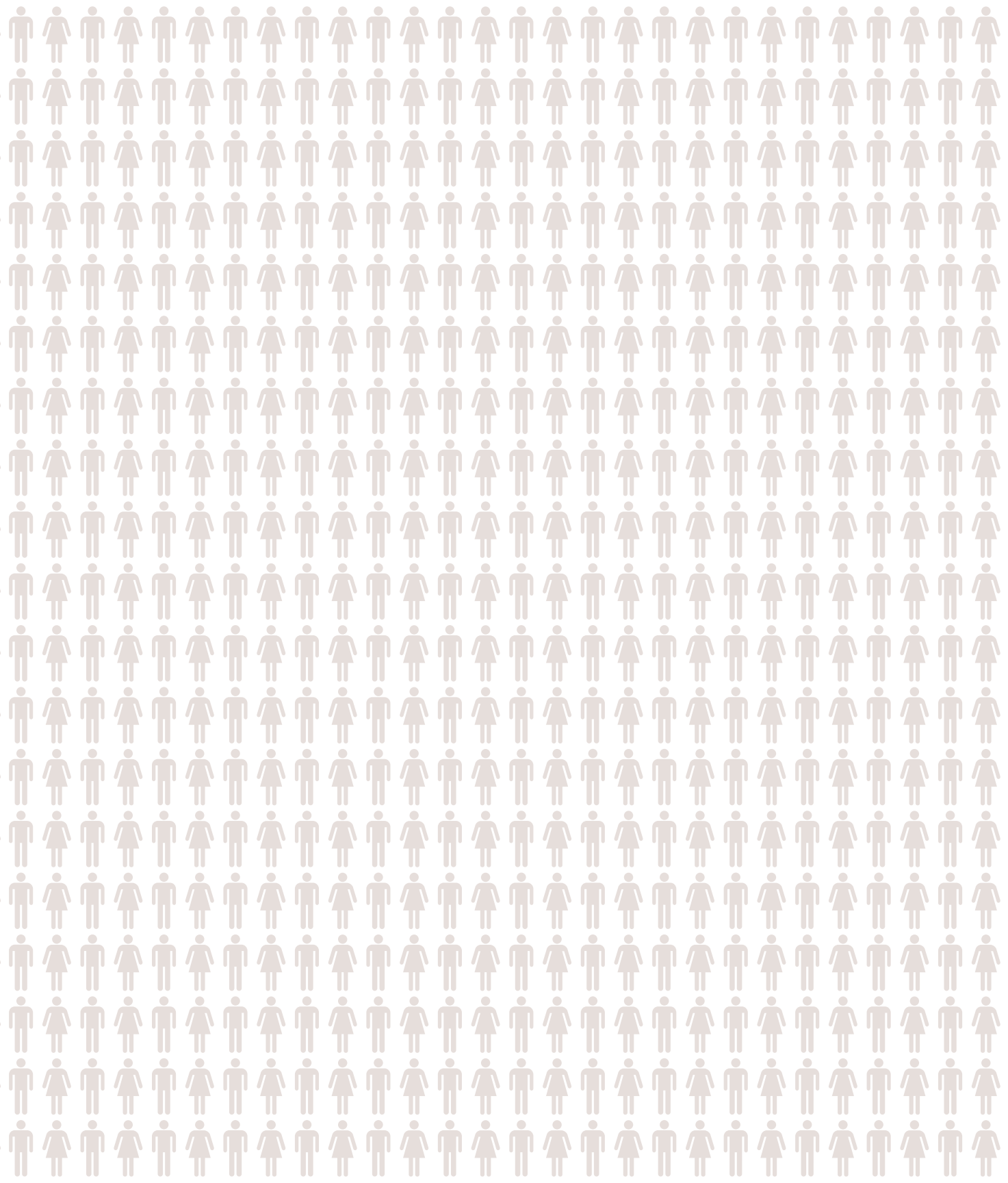
Fuente: Elaboración propia.

* Promedio lineal de los cinco índices.

El diagnóstico anterior del servicio civil en Uruguay (2004) reflejó que, pese a la disminución causada por las restricciones al ingreso que se impusieron desde 1996 y por los retiros incentivados, la tradicional burocracia del país seguía siendo de gran tamaño, además de tener baja competitividad y estar poco articulada con los objetivos estratégicos del gobierno.

¹⁶ Informe de país 2013 elaborado por el BID (autora principal: Mónica Iturburu).

De acuerdo con la evaluación de 2013, el servicio civil uruguayo logró avances tanto institucionales como de disponibilidad e implantación de nuevas herramientas de gestión. Entre los primeros, cabe citar la sanción de la Ley 18.508 de Negociación Colectiva en el Marco de las Relaciones Laborales en el Sector Público; la elaboración, negociación y aprobación del Estatuto del Funcionario; y la ampliación de las competencias de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) (con lo cual mejoró la Organización de la Función de Recursos Humanos en lo relativo al reclutamiento y a la selección). Entre los avances asociados a políticas específicas de RR.HH., se destacan la implantación del Portal Uruguay Concurso y el aumento progresivo de los concursos de méritos y oposición (con lo cual mejoró la Gestión del Empleo), la reorganización de la Escuela Nacional de Administración Pública (lo que se vio reflejado en la Gestión del Desarrollo), y el fortalecimiento de la ONSC y su mayor articulación con las áreas de GRH dependientes de los distintos ministerios.



FRECUENCIA DE CASOS POR NIVEL DE DESARROLLO (COMPARATIVO 2004–11/13)

El anexo 3 presenta un cuadro donde se clasifica a los países según su nivel de desarrollo (alto, medio y bajo) en cada uno de los subsistemas, y se compara el estado de los países en 2004 y 2011/13.

SUBSISTEMAS	NIVEL DE DESARROLLO 2004–11/13					
	ALTO (60 A 100 PUNTOS)		MEDIO DE 40 A 59 PUNTOS		BAJO HASTA 39 PUNTOS	
	2004	2011/13	2004	2011/13	2004	2011/13
Planificación	Chile (73) Brasil (60)	Chile (80) Brasil (63)	Colombia (50) Uruguay (50) Costa Rica (40)	Colombia (57) Costa Rica (50) Uruguay (50) Nicaragua (43) El Salvador (40) México (40)	México (33) Bolivia (30) Guatemala (27) Nicaragua (23) Ecuador (20) Perú (20) Honduras (17) Paraguay (17) R. Dominicana (17) Panamá (13) El Salvador (7)	Bolivia (30) Guatemala (30) Panamá (30) Ecuador (27) Perú (27) R. Dominicana (27) Honduras (23) Paraguay (20)
Frecuencia	2	2	3	6	11	8
Organización del Trabajo	Brasil (60)	Brasil (60) Chile (60) México (60) El Salvador (60)	México (53) Uruguay (53) Chile (47) Colombia (40) Costa Rica (40)	Uruguay (53) Colombia (47) Costa Rica (47) Nicaragua (47) R. Dominicana (47) Panamá (40) Perú (40)	Bolivia (33) El Salvador (33) Nicaragua (33) Guatemala (27) Panamá (27) R. Dominicana (27) Ecuador (20) Honduras (20) Paraguay (13) Perú (13)	Bolivia (33) Ecuador (33) Guatemala (27) Honduras (20) Paraguay (20)
Frecuencia	1	4	5	7	10	5

continúa →

(continuación)

SUBSISTEMAS	NIVEL DE DESARROLLO 2004–11/13					
	ALTO (60 A 100 PUNTOS)		MEDIO DE 40 A 59 PUNTOS		BAJO HASTA 39 PUNTOS	
	2004	2011/13	2004	2011/13	2004	2011/13
Gestión del Empleo	Brasil (80)	Brasil (80) Chile (63) Uruguay (63) Colombia (60) Costa Rica (60)	Colombia (57) Costa Rica (57) Chile (53) Uruguay (53) México (43)	Sin casos	Bolivia (27) Ecuador (23) Guatemala (23) Nicaragua (23) El Salvador (20) Paraguay (20) Perú (20) R. Dominicana (17) Paraguay (13) Honduras (7) Panamá (7)	Nicaragua (37) México (37) Perú (37) Ecuador (33) El Salvador (33) Paraguay (33) R. Dominicana (33) Panamá (27) Guatemala (23) Bolivia (13) Honduras (10)
Frecuencia	1	5	5	0	10	11
Gestión del Rendimiento	Chile (73)	Chile (73)	Brasil (47) Uruguay (47) México (40)	Costa Rica (53) Brasil (47) México (40) Uruguay (40) R. Dominicana (40)	Colombia (33) Costa Rica (33) Ecuador (20) El Salvador (20) Perú (20) Bolivia (13) Paraguay (13) R. Dominicana (13) Guatemala (7) Honduras (7) Nicaragua (7) Panamá (7)	Colombia (33) Nicaragua (27) Perú (27) Ecuador (20) Guatemala (20) Bolivia (13) El Salvador (13) Honduras (13) Panamá (13) Paraguay (13)
Frecuencia	1	1	3	5	12	10

continúa →

(continuación)

SUBSISTEMAS	NIVEL DE DESARROLLO 2004–11/13					
	ALTO (60 A 100 PUNTOS)		MEDIO DE 40 A 59 PUNTOS		BAJO HASTA 39 PUNTOS	
	2004	2011/13	2004	2011/13	2004	2011/13
Gestión de la Compensación	Chile (70) Brasil (60)	Chile (70) Costa Rica (60)	Uruguay (50) Colombia (45) México (45)	Uruguay (50) Brasil (55) Colombia (45)	Costa Rica (35) R. Dominicana (30) Bolivia (20) Guatemala (20) Nicaragua (20) Ecuador (15) Panamá (15) Perú (15) El Salvador (10) Honduras (10) Paraguay (10)	México (35) El Salvador (30) Nicaragua (30) R. Dominicana (30) Ecuador (25) Perú (25) Bolivia (20) Guatemala (20) Panamá (20) Paraguay (20) Honduras (10)
Frecuencia	2	2	3	3	11	11
Gestión del Desarrollo	Brasil (72) Chile (60)	Brasil (72) Chile (64)	Colombia (48) Costa Rica (48) Uruguay (40)	Uruguay (52) Colombia (48)	México (36) R. Dominicana (32) Panamá (20) Guatemala (12) Honduras (12) Bolivia (8) El Salvador (4) Nicaragua (4) Ecuador (0) Paraguay (0) Perú (0)	México (36) R. Dominicana (36) Costa Rica (32) Panamá (32) Paraguay (24) Nicaragua (20) Perú (20) El Salvador (16) Guatemala (16) Bolivia (8) Ecuador (8) Honduras (8)
Frecuencia	2	2	3	2	11	12
Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	Sin casos	Sin casos	Brasil (50) Chile (45) Costa Rica (40) México (40) R. Dominicana (40) Uruguay (40)	Brasil (55) R. Dominicana (55) Chile (45) Costa Rica (45) México (45) Colombia (40) El Salvador (40) Uruguay (40)	Bolivia (30) Colombia (30) Guatemala (25) Nicaragua (25) Panamá (25) Ecuador (10) El Salvador (10) Paraguay (10) Perú (10) Honduras (5)	Panamá (35) Bolivia (30) Paraguay (30) Nicaragua (25) Guatemala (20) Perú (20) Ecuador (10) Honduras (10)
Frecuencia	0	0	6	8	10	8

continúa →

(continuación)

SUBSISTEMAS	NIVEL DE DESARROLLO 2004–11/13					
	ALTO (60 A 100 PUNTOS)		MEDIO DE 40 A 59 PUNTOS		BAJO HASTA 39 PUNTOS	
	2004	2011/13	2004	2011/13	2004	2011/13
Organización de la Función de Recursos Humanos	Colombia (70) Costa Rica (60)	Colombia (70) Costa Rica (70) Chile (60) R. Dominicana (60)	Brasil (50) Chile (50) México (50) R. Dominicana (50) Uruguay (40)	Brasil (50) Nicaragua (50) Perú (50) Uruguay (50) Paraguay (40)	Guatemala (30) Nicaragua (30) Bolivia (20) Ecuador (20) Paraguay (20) Perú (20) Honduras (10) El Salvador (0) Panamá (0)	Ecuador (30) El Salvador (30) Guatemala (30) México (30) Panamá (30) Honduras (10) Bolivia (0)
Frecuencia	2	4	5	5	9	7

SERVICIO CIVIL

Además de reportar los avances en la profesionalización de la gestión pública de los últimos 10 años, este informe constituye una valiosa herramienta para identificar los desafíos pendientes de Chile en el camino hacia un modelo de empleo público capaz de dar sostenibilidad a nuestro proyecto de desarrollo.

Rodrigo Egaña B.

*Director del Servicio Civil y Presidente del Consejo de Alta Dirección Pública
Chile*

Este libro constituye el estudio comparado más importante de la profesionalización del servicio civil en América Latina en la última década. Evidencia que en la mayoría de los países de la región —incluida la República Dominicana— se lograron avances hacia un Estado más profesional y nos muestra sistemáticamente qué desafíos siguen pendientes en nuestros países, al tiempo que provee ideas de cómo superarlos.

Ramón Ventura Camejo

*Ministro de Administración Pública
República Dominicana*

Hace algunos años, la reforma se veía difícil. Hoy, resulta indispensable. El estudio que nos presenta el BID revela lo que sí se puede hacer y lo que ha funcionado. Será un instrumento valiosísimo en el esfuerzo diario por mantener al servicio civil en la agenda de nuestros países.

Nuria Esparch

*Ex Presidenta Ejecutiva de SERVIR-Autoridad Nacional del Servicio Civil
Perú*

Las variables institucionales que determinan la efectividad del gobierno son complejas y están interrelacionadas, pero sí sabemos una cosa: la calidad de los recursos humanos dentro del gobierno es clave. Esta publicación proporciona un panorama muy necesario del avance de América Latina en esta materia, presenta una metodología útil —y bien probada— para evaluar la fortaleza institucional del servicio civil, y ofrece abundante información comparativa, cualitativa y cuantitativa.

Nick Manning

*Ex Jefe, Governance and Public Sector Management Practice, Banco Mundial
Ex Jefe, Public Sector Management and Performance Division, OCDE*



www.iadb.org