

## **Diagnóstico Institucional Comparado de Sistemas de Servicio Civil: Informe Final De Síntesis**

FRANCISCO LONGO  
*Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE*



## ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	5
PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LOS TRABAJOS DE DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL.....	7
Eficiencia.....	8
Mérito.....	10
Consistencia estructural.....	12
Capacidad funcional.....	16
Capacidad integradora.....	19
ELEMENTOS COMPLEMENTARIOS DEL ANÁLISIS.....	21
Las tendencias de reforma de los sistemas de SC.....	22
Las tensiones entre integración y fragmentación.....	31
Las tensiones entre profesionalización y politización.....	35
Las tensiones entre fortaleza y debilidad institucional.....	38
ALGUNAS RECOMENDACIONES FINALES.....	39
A. En orden a la integración y consistencia básica de los sistemas de SC.....	39
B. En orden a la profesionalización del SC.....	41
C. En orden a la implementación y consolidación de las reformas necesarias...	41



## PRESENTACIÓN

Este trabajo tiene por objeto el análisis y la presentación de los resultados globales de un proyecto impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo para la evaluación de sistemas nacionales de SC en América Latina y el Caribe. Este trabajo ha sido impulsado por el BID en el marco de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública que forma parte de los “Diálogos Regionales de Políticas” impulsados por dicho organismo multilateral. El autor recibió del BID el encargo de elaborar una metodología que sirviera para dicho análisis comparado, que se concretó en el “Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de SC”, el cual, aprobado por la Red, ha servido de base para el levantamiento de las correspondientes evaluaciones nacionales, a lo largo del período abril 2002- diciembre 2004.

Después de una primera fase de experiencias piloto, de la que derivaron una serie de ajustes en la metodología, se procedió a la extensión del trabajo a la totalidad del universo potencial (21 países), mediante encargos de consultoría realizados por el BID, que el autor del marco analítico ha seguido y supervisado. Para acelerar la realización del proyecto y al mismo tiempo actualizar las evaluaciones realizadas inicialmente, la Red acordó en diciembre de 2003 la elaboración un formato abreviado de la metodología que, sin merma del rigor e integridad de los datos obtenidos, ha facilitado a lo largo del último año la realización de todo el trabajo evaluativo. Dicho formato abreviado será, sin duda, una herramienta útil para el caso de que en el futuro se decida emprender alguna clase de actualización de este primer producto.

El contenido de las evaluaciones de los sistemas nacionales de SC se extiende a los siguientes extremos:

1. Resumen ejecutivo

Resumen breve de toda la información que se obtendrá a continuación con el diagnóstico. Con especial énfasis en la situación política del país, el marco legislativo, y los cambios producidos entre el primer informe y la actualización (cuando proceda).

2. Análisis de los Subsistemas

Introducción breve, seguida por un análisis de cada uno de los subsistemas, siguiendo la metodología. La tabla de subsistemas permitirá obtener una visión de conjunto de cómo unos subsistemas afectan en el funcionamiento de los demás.

3. Índices

A través de este apartado, se introducen los resultados de la evaluación realizada, obtenidos en aplicación de la metodología y convertidos en índices y subíndices que coinciden con las dimensiones o atributos básicos de todo sistema de SC (SC), en forma pensada para facilitar su lectura y

comparación. Este apartado incluye una explicación de los datos más destacables, en positivo y en negativo, tanto de índices como de subíndices.

#### 4. Conclusiones

Análisis de áreas causales, conclusiones referidas a sistemas y subsistemas, factores del contexto interno y del entorno, conclusiones referidas a cultura organizativa, ajustes presupuestarios, o cualquier otra cuestión relevante. Resultados principales del diagnóstico y por último un resumen ejecutivo de los mismos.

#### 5. Matriz de puntos críticos

Comentarios breves sobre las principales claves de lectura del sistema nacional de SC en sus puntos críticos, así como las puntuaciones de los indicadores cuantitativos.

#### 6. Recomendaciones

Sugerencias sobre aquellos puntos en que se puede fundamentar la mejora del SC en el país. Recomendaciones respecto a *stakeholders* clave, y fuerzas del entorno. También incluye cualquier otro comentario adicional que el consultor crea conveniente.

Este informe final, dirigido a los miembros de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, y realizado tras la lectura y análisis de los veintiún diagnósticos nacionales, pretende ofrecer una visión global y panorámica de los resultados de éstos. Esta presentación de resultados se realiza en dos partes.

En la primera parte, bajo el epígrafe “Principales conclusiones de los trabajos de diagnóstico institucional” se organizan éstas siguiendo la metodología del “Marco Analítico” en índices y subíndices, con arreglo a la estructura siguiente:

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

En la segunda parte, bajo el epígrafe “Elementos complementarios del análisis” se ofrecen una serie de consideraciones igualmente extraídas de los diagnósticos, a modo de lecturas transversales de éstos, y organizadas en torno a cuatro ejes de reflexión complementaria de la que el marco analítico definía como principal.

Por último, el informe se cierra con un breve apartado final en el que se incluye un conjunto de recomendaciones que pueden considerarse de interés y validez general, a la vista del trabajo realizado y de las conclusiones anteriormente expuestas.

## **PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LOS TRABAJOS DE DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL**

Dedicamos este apartado a presentar de modo esquemático y sucinto algunas de las principales conclusiones extraídas de la aplicación de la metodología de evaluación, que se ha extendido, como antes se indicó, a los sistemas de SC de veintidós países: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay, y Venezuela.

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

Por ello, los índices permiten sistematizar una realidad muy compleja, y acercarnos al conocimiento de la situación real en materia de función pública o SC, pero no juzgan la actuación de un gobierno u otro en tal materia; expresan una situación históricamente configurada y definen el punto de inicio en la construcción de modelos propios de SC, modelos que deberían tender a respetar unos principios, criterios y valores que están presentes en el modelo de referencia que sustenta el marco analítico, pero que inevitablemente deben ser idiosincrásicos. Además, es preciso aclarar que el modelo que sustenta la metodología no es un modelo único al que todos los países deberían tender, sino un instrumento que permite describir y profundizar en una realidad muy variada con el fin de conocer los factores fundamentales que la componen; en suma, no es un paradigma cerrado ni pretende suministrar la única explicación posible de la realidad.

En síntesis, vistos los resultados, el diagnóstico puede considerarse relevante, con limitaciones. Los índices nos han permitido conocer de forma muy sistematizada cuál es la situación, país a país, con respecto a variables clave de sus sistemas de función pública. Analizados en su conjunto, entendemos que existe una coherencia entre lo que se ha podido conocer de cada país por los informes estudiados y los resultados agregados. Así, si en el informe se nos indica que en el país correspondiente no se planifica estratégicamente, es decir, no se prevén necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos en función de los objetivos finales de las organizaciones públicas, y, por el contrario, se actúa de forma reactiva frente a un problema, el índice de coherencia estratégica debe dar resultados bajos. Así resulta, por ejemplo, en la República Dominicana o en Paraguay, cuyos índices son de 10 y 7, respectivamente, sobre 100.

También del análisis entre países surgen consideraciones que entendemos sólidas para validar los resultados del estudio. A modo de ejemplo, se conoce que el SC brasileño, en su nivel central de gobierno, es un ejemplo notable de respeto a los principios de mérito, circunstancia que habría de llevarnos a una puntuación alta en el índice de mérito. Efectivamente así ha sido. Pero también conocemos que el SC en la República Dominicana no se ha caracterizado históricamente por el cumplimiento de sus avanzadas y competentes normas en materia de mérito, sino que ha existido una politización continua en los procesos de selección, aunque esta tendencia esté cambiando poco a poco. Ello llevaría a una puntuación baja en tal índice. Si de la comparación entre los resultados de los dos países la diferencia fuera mínima, tendríamos que revisar cuál de los dos índices está mal realizado o si los dos tienen errores. Sin embargo, los índices resultantes de los trabajos realizados en ambos países reflejan una coherencia con los datos conocidos por los informes.

Por todo ello, con las prevenciones ineludibles, considerando la variedad de actores implicados en la elaboración de los diagnósticos y la complejidad de la realidad propia de cada país, puede concluirse que los índices son un instrumento de gran relieve para el estudio sistemático y comparativo de los sistemas de SC en Latinoamérica.

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

## **Eficiencia**

En general, hay una importante **falta de información sobre el personal existente** y sus características en numerosos países, pero sobre todo existe una falta de información sobre necesidades de personal, imprescindible para optimizar efectivos, esta situación es clara en países como Argentina, República Dominicana, Colombia y Guatemala. En Uruguay se constata una coexistencia de superávits y déficit de personal, por carecerse de mecanismos que relacionen necesidades y efectivos. Lo mismo sucede en Panamá. No se conocen datos de absentismo ni rotación en El Salvador y Honduras.

En Panamá existe un procedimiento que establece pasos, fundamentos legales, formularios a completar y responsabilidades para la administración y control de las ausencias justificadas (permisos, licencias, tiempo compensatorio reconocido, separación del cargo y vacaciones); no obstante, este procedimiento aún no se utiliza. La falta de controles ha hecho posible llegar al extremo de la existencia de trabajadores que cobran su salario sin contraprestación de servicios, de los cuales no se ha podido estimar su número. En el Perú, los sistemas de información presentan errores significativos, y parece escasa la viabilidad de su resolución en el corto plazo.

Sin embargo, **otro grupo de países ha realizado esfuerzos importantes respecto a sus sistemas de información.** En Chile, existe un sistema eficaz de



información de recursos humanos (aún sin contar con el alto grado de informatización) y se observan prácticas adecuadas de control del absentismo, y bajos índices de éste, de acuerdo con las auditorías que ejerce la Contraloría. Asimismo, el *Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado* (SIGFE), iniciado a partir del año 2001 (Ministerio de Hacienda, 2002) contempla actualmente el desarrollo de un nuevo *Sistema de Información de Personal de la Administración Pública* (SIAPER), el cual tiene como objetivo generar una base de datos de personal orientada a optimizar la interacción entre los servicios públicos, la *Dirección Nacional de SC* (DNSC), la *Dirección de Presupuesto* (DIPRES) y la Contraloría General. En Bolivia se ha construido el *Sistema integrado de gestión administrativo presupuestario* (SAFCO – soporte informático SIGMA), pero con bajo nivel de implantación efectiva).

En Brasil, no hay un alto grado de absentismo, especialmente en aquellas organizaciones donde hay control electrónico de las asistencias, como ocurre en Brasilia, pero existe una acusada informalidad en la jornada de trabajo. El Salvador, vía la ayuda del Banco Mundial se ha dotado (1996) de un *Sistema de Información de Recursos Humanos* (SIHR), que ha permitido contar con el historial de todos los empleados públicos (funciones, salario y currículum), si bien no incluye perfiles de competencias. El sistema no es compatible con el que utiliza el Ministerio de Hacienda y duplica esfuerzos al elaborar el presupuesto. En México existe la voluntad de establecer un registro funcional llamado *Registro Único de Servidores Públicos* (RUSP), también conocido como *Banco de Talentos*, que será operado por las dependencias pero estará centralizado en su definición y análisis. El RUSP integrará la definición de perfiles y el catálogo de puestos.

La **falta de planificación** es la carencia fundamental hallada en este campo, y se relaciona con el índice de coherencia estratégica, que pondrá de manifiesto una debilidad extensible a todos los países (por ejemplo en Honduras las mayores debilidades surgen del sistema de planificación y empleo, que resultan desintegrados y poco eficientes).

En consecuencia, en la mayoría de los países la inversión en políticas de personal es reactiva. No obstante, hay inicios de sistemas adecuados de planificación e información en Brasil y Barbados. Es un proceso que requiere cambios culturales, además de seguimiento y continuidad, pero por ahora, en estos países, el camino parece haberse iniciado correctamente. En Guatemala, la ausencia de orientaciones estratégicas vinculadas a las políticas públicas, la precariedad de los sistemas de planificación y la alta politización del SC son sus características más definidoras.

Hay un importante **peso de la nómina sobre el gasto público** total referido al gobierno central, incluyendo pensiones, en Uruguay o en Brasil. También se constata un importante peso de los **gastos de personal sobre PIB** en Jamaica o Colombia, y en El Salvador y Honduras representan el 50% del gasto del gobierno. No obstante, los datos sobre este aspecto son bastante heterogéneos y dificultan la comparación.

Se detecta un **déficit en el sistema de pensiones públicas** en Uruguay y en México. También en Nicaragua, donde no se logra articular un modelo definido. Lo mismo sucedía acusadamente en Brasil, donde el sistema, que suponía un privilegio difícilmente justificable de los empleados públicos, ha sido sustancialmente revisado por el gobierno del Presidente Lula Da Silva, mediante la Enmienda Constitucional 41 de 2003, en línea con el control del gasto público y su relación con el personal. En Venezuela, las pensiones constituyen también un problema, no solo por su coste en términos de gasto público, sino también por la lenta implementación de las modificaciones realizadas en el marco legal.

## **Mérito**

Diferentes países se caracterizan por un grado importante de **vulneración del principio de mérito**, acompañada de una excesiva flexibilidad de estructura, normas y prácticas, lo que conduce a la prevalencia de criterios clientelares en la incorporación al empleo público, la promoción en la carrera y la política de salarios. En el caso de Nicaragua, no existía un régimen de SC hasta el 2004. En la República Dominicana, para el ingreso al SC se utilizan lazos políticos con el gobierno de turno; por el contrario, el mérito es un criterio central para la incorporación de funcionarios a la Carrera Administrativa (minoritaria). Existe una tensión inherente a las pretensiones de la Ley de contar con funcionarios permanentes y las prácticas políticas del Poder Ejecutivo. En Guatemala se constata la prevalencia de criterios clientelares en la incorporación al empleo público, la promoción y los salarios. En Ecuador, la gestión del empleo, desarrollo y rendimiento, aparecen permeadas por prácticas de tipo clientelar, siendo débil el mérito como guía de acción. En Panamá, encontramos un sistema clientelar en el cual la variable política es determinante para el ingreso y el mantenimiento del empleo. En el Perú, se evidencia una fuerte inequidad interna, ya que para puestos similares se pueden encontrar distintas remuneraciones en función del organismo de que se trate.

En Venezuela, el diagnóstico refleja la debilidad del criterio de mérito para el acceso a la carrera administrativa. Asimismo, y si bien actualmente se intenta, a través de las reglamentaciones, homogenizar la práctica, ésta ha sido irregular dependiendo del organismo. Ni las normas, ni la modalidad de integración de los órganos de selección muestran pautas relativas a garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación. Además, se han dado importantes rescisiones de empleo por motivos de tipo político. En Honduras las convocatorias no son abiertas y no hay mecanismos que eviten los ingresos por criterios políticos. Se percibe, no obstante, un cierto aumento de poder relativo de la Dirección de SC para impedir que los cargos de niveles altos sean ocupados por recomendados políticos cuando éstos no reúnen los requisitos del puesto. En Bolivia, después de varios años de experiencias piloto de incorporación a través de concurso público, comienza a replicarse esta modalidad en otras áreas. En Argentina, puede hablarse de un mediano grado de articulación del subsistema de empleo, sobre

todo en cuanto a las garantías mínimas para el reclutamiento y la selección, promoción y pago en función del mérito.

En la selección del personal, es muy común la existencia de **brechas entre lo pautado normativamente y la práctica cotidiana**. En algunos casos, como un método de escapar al control legal del principio de mérito, se utiliza el nombramiento provisional en puesto vacante por razones de urgencia, para después adaptar el concurso al candidato que ya ocupa el cargo. Hay un uso abusivo de formas especiales de contratación para eludir la norma, y una utilización extendida de normas de excepción para designar directamente en cargos que exigirían concurso. En El Salvador, la única reforma parcial de la Ley de SC (1961) que se ha realizado (finales de los 90) ha permitido regularizar a los trabajadores en régimen de contrato (pensados para funciones muy específicas y por períodos cortos) que en la práctica representaban el 40% del total de los empleados. En Uruguay, la carrera administrativa existe y puede decirse que sus reglas se cumplen. Sin embargo, este cumplimiento es más formal que real, debido a que muchas normas responden a ajustes *ad hoc* que legalizan prácticas discrecionales. En suma, en la administración uruguaya hay una diferencia notoria entre el deber ser y lo que efectivamente ocurre en la práctica; se produjo una evolución en la concepción y en las prácticas de la gestión de RRHH, pero todas las reformas lo fueron de parte de sus componentes, faltando una reconcepción y modernización integral.

Los **órganos de selección** no están, en muchos países, suficientemente tecnificados, y se opta a veces por la contratación de empresas externas, como en Bolivia o Guatemala. La informalidad y ausencia de garantías de selección se extiende a otros campos, como la promoción, las retribuciones o las rescisiones por razones políticas.

Jamaica, Barbados y Brasil son una **excepción a todo lo anterior**. El informe sobre Jamaica recoge un énfasis gubernamental en la garantía del profesionalismo y el mérito, y el uso extendido de procedimientos transparentes de gestión del empleo. En Brasil el reclutamiento para los cargos es impersonal, meritocrático y dificulta el ingreso por recomendaciones: los concursos son el mecanismo de reclutamiento. En Barbados, los reclutamientos se realizan en función de una serie de criterios como las certificaciones académicas. Después, el candidato es seleccionado en función de sus calificaciones y posiblemente tendrá que pasar una entrevista. Hay una agencia central de reclutamiento que provee de empleados a las demás unidades del Gobierno, en función de que existan vacantes y la persona elegida reúna las condiciones establecidas en los perfiles previamente aprobados.

Las evaluaciones de ciertos países reflejan **avances, en algunos casos importantes, en este campo**. El caso más significativo es el de Chile, donde el diagnóstico constata la evolución progresiva y sostenida del sistema de SC hacia la plena consolidación de un sistema de mérito. Sin perjuicio de los desafíos pendientes para su pleno desarrollo, la Ley de Nuevo Trato ha supuesto un

importante punto de inflexión, siendo de destacar especialmente la reducción de los cargos de libre designación, en el marco de la creación, con criterios de mérito, de la Alta Dirección Pública.

Asimismo, el informe sobre Colombia refleja los esfuerzos actuales y las acciones iniciadas en el subsistema de empleo, sobre todo en cuanto a las garantías mínimas para el reclutamiento y la selección en función del mérito: reclutamiento abierto, la ausencia de discriminación y ciertas garantías del proceso de incorporación. Uno de los mayores logros de la última reforma en México, la Ley del Servicio Profesional de Carrera, es el concurso abierto y por méritos para ingresar al primer nivel de puestos.

En algunos países, los programas de gobierno en curso de implementación incluyen provisiones de creación o fortalecimiento de los sistemas de garantías del mérito en el acceso y la carrera, cuya eficacia práctica no es posible evaluar todavía.

En todos los países con deficiencias apreciables en este índice parece haber **áreas más protegidas de la arbitrariedad**: "contratos de alta especialización" en Uruguay; Ministerio de Producción y Comercio en Venezuela; hasta cierto punto, el escalafón del Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA) en Argentina; la Aduana en Bolivia; la Secretaría de Estado de Trabajo, la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), la Contraloría General de la República y la Suprema Corte de Justicia en República Dominicana; algunos sectores con estatutos especiales (sanidad y educación) en Honduras. Sí destaca en este país la implementación de mecanismos que garantizan la igualdad de género, etnia, etc., lo que ha sido reconocido incluso por el sector sindical.

## **Consistencia estructural**

### ***Coherencia estratégica***

Todos los informes, en sus conclusiones, caracterizan, aunque con énfasis diferentes, la **falta de vinculación entre la GRH y la estrategia institucional** como el principal de los problemas de sus sistemas de función pública. Así como sucede en el Perú, y también en Honduras donde es muy débil la integración de las funciones de RRHH entre sí y con la estrategia de la organización. En Costa Rica, se constata la ausencia o débil vinculación de los objetivos estratégicos organizativos y la GRH en todos sus subsistemas. En Nicaragua, hay una limitada orientación estratégica en relación a la planificación de la gestión. En el caso de México el informe identifica que se está implantando un nuevo sistema de puestos profesionales sin haber identificado primero áreas de déficit e ineficiencia donde introducir la profesionalización de los servidores. En Panamá, el clientelismo parece la estrategia dominante, y a ella se relegan los restantes objetivos organizativos. En Ecuador, la ausencia de estrategias definidas impide el alineamiento de las políticas con orientaciones prioritarias y objetivos operativos. En

Uruguay, la planificación es practicada como una función de apoyo, faltando una mayor vinculación con los resultados y decisiones estratégicas de la organización. En Brasil, hay una coherencia alta respecto a la planificación de metas institucionales, pero baja respecto al desempeño individual.

Se trata de la carencia transversal más destacada por los diferentes evaluadores, y sin duda una de las conclusiones más relevantes de la aplicación realizada hasta la fecha del marco analítico. Quizá una relativa excepción se daría cuando la influencia de las políticas de austeridad y la restricción presupuestaria se constituye en la principal orientación estratégica de las políticas de personal. Así ocurre en El Salvador, donde el Ministerio de Hacienda bloquea de hecho las iniciativas que no concuerden con los planes de reducción del gasto público.

Lógicamente, esta carencia de base se extiende al conjunto de subsistemas de la GRH, y se hace patente en la **ausencia de estrategias de compensación, de movilidad, de capacitación, etc.** En buena parte de las realidades nacionales analizadas, la GRH se circunscribe a la administración de personal, esto es, a un conjunto de actividades de trámite, más o menos inerciales, privadas de aliento estratégico. Así, por poner un ejemplo, en Costa Rica, los procesos de ingreso, movilidad, retribuciones, evaluación del desempeño, incentivos y salida no están vinculados a las prioridades y orientaciones institucionales. Este tipo de afirmaciones son comunes a los diferentes diagnósticos nacionales.

### ***Consistencia directiva***

El **exceso de uniformidad y centralización de las decisiones** de GRH es una constatación muy generalizada. La correspondiente falta de autonomía de los directivos es común a la práctica totalidad de los países. A su vez, la falta de implicación de los supervisores en la gestión de las personas a su cargo es destacada en diferentes evaluaciones nacionales. En Guatemala, **el rol de los directivos es limitado** en parte por el fuerte componente clientelar del sistema de gestión de recursos humanos y por la resistencia al cambio de la cultura burocrática. La *Oficina Nacional de SC (ONSEC)*, administra un sistema altamente centralizado y burocratizado pero con escasa autonomía para mejorar su capacidad plena en la implementación de políticas que excedan lo meramente administrativo. En Brasil, el desarrollo de un rol más directivo de los supervisores al establecer las tareas y logros de los funcionarios es una tarea pendiente. En Honduras, falta preparación y compromiso en las personas que ejercen tareas directivas. El nivel de descentralización efectiva de la GRH es bajo en los organismos centrales y mayor en los descentralizados.

En algunos casos, por el contrario, puede hablarse de un **grado excesivo de poder de decisión de los directivos** que ha abierto el paso a comportamientos poco cohesionados y a riesgos de arbitrariedad. Así, en Panamá, el clientelismo dominante se apoya en un amplio margen de maniobra de los directivos para designar, rotar y despedir a un trabajador, decisiones que se fundan en cuestiones

estrictamente políticas. En México, los directivos han gozado tradicionalmente de un gran margen de maniobra respecto las decisiones relativas a su personal. Los cambios recientes apuntan precisamente a enmarcar esta autonomía dentro de lineamientos claramente estipulados, lo que ha comenzado a generar temores entre los actores afectados.

Existen **claras carencias de formación directiva**. En Nicaragua, el rol de los directivos es limitado en parte por el fuerte componente clientelar del sistema de gestión de recursos humanos, la ausencia de un marco legal relativo al SC y por la resistencia al cambio de la cultura burocrática. En el Perú, no hay formación para los directivos ni políticas vinculadas a fortalecer las unidades de RRHH. En general, es difícil hablar de una función directiva mínimamente profesionalizada, excepto en Barbados, Jamaica, Brasil, y últimamente, como antes se indicó, en Chile. En este país, la opción del Gobierno en materia de capacitación directiva no ha sido crear y administrar escuelas, sino introducir políticas y regulaciones para que sea el sistema de educación superior chileno el que responda a las necesidades de los organismos. La capacitación está dirigida a perfeccionar competencias de los funcionarios, y no conduce a la obtención de títulos universitarios.

Hay una **falta de imagen de los servicios centrales de RRHH como instancias creadoras de valor** o, en el mejor de los casos, grandes diferencias en la valoración de aquellos. La falta de tecnificación de estos servicios es destacada en diversos informes. En Uruguay, se reconoce un escaso peso en el sistema a la unidad central responsable del SC. En Guatemala, el organismo central está más vinculado al seguimiento de largos procesos procedimentales de corte burocrático que al asesoramiento a las áreas, restando capacidad de cambio y mejora del sistema. En Paraguay, la gestión de recursos humanos ha seguido una concepción tradicional por la cual se la percibe como un área de trámite, y no tanto como un área clave para el logro de productos y resultados organizativos. En Venezuela, el rol del organismo central está más vinculado al control que a la aportación de inteligencia, restando capacidad de cambio y mejora al sistema. En Ecuador, la ausencia de una política clara en relación a la institucionalidad de la gestión a nivel central de los recursos humanos ha generado una fuerte fragmentación y debilidad en el sistema.

### ***Consistencia de los procesos***

El problema más común en este campo afecta a la **escasa calidad de los sistemas de información sobre el personal**, que se consideran deficientes (Venezuela, Colombia, Guatemala), dispersos y fragmentados (Argentina), embrionarios (Jamaica), se hallan en construcción (Uruguay), o son, simplemente, casi inexistentes (Bolivia, República Dominicana, Guatemala). En Nicaragua, se está avanzando hacia la conformación de sistemas de información que den cuenta de la cantidad de empleados y otros aspectos relativos a los RRHH en la función pública. En la República Dominicana, un importante cuello de botella es la

ausencia de datos confiables sobre la nómina de personal. Es difícil instrumentar una planificación ligada a metas institucionales cuando la información sobre los recursos humanos disponibles tiene problemas.

Los **sistemas de evaluación del rendimiento** no existen, no se aplican (Guatemala), son deficitarios en estándares de cumplimiento (Uruguay, Argentina), son poco fiables y objetivos (Jamaica), existen serias carencias en su aplicación práctica (El Salvador, Nicaragua), o presentan una escasa implicación de los directivos (Venezuela, Colombia). Incluso en los países donde la práctica de evaluación de resultados de programas y unidades tiene ya una extensa tradición (Brasil, Chile) la traducción de ésta en evaluaciones del desempeño individual presenta todavía déficit importantes.

En materia de organización del trabajo, los déficit constatados cubren un amplio espectro, que va desde la **ausencia de descripciones fiables de puestos** y perfiles (Bolivia) hasta sistemas de clasificación excesivamente detallados, que perjudican a la movilidad (Colombia). En otros casos (Guatemala), hay sistemas de clasificación, pero la valoración de los cargos permanece inaplicada desde hace años, siendo inexistente la definición de los perfiles por competencias y es débil la gestión del empleo. Brasil posee unas detalladas descripciones de puestos que ahora, se están abriendo a fin de flexibilizar las relaciones de trabajo; las atribuciones están, en general, bien definidas y los perfiles de competencias necesarias para el buen desempeño tienen un grado razonable de precisión. Nicaragua posee un sistema de clasificación de puestos orientado a la gestión, que incorpora competencias en sus perfiles.

Hay grandes **diferencias retributivas no justificadas** en Argentina, Bolivia o República Dominicana. Sin embargo, en otros países (Guatemala) el problema es la casi inexistencia de diferencias en los salarios, lo que hace que la toma de responsabilidades sea muy poco atractiva. En Honduras, el sistema de la Ley de SC no se aplica al personal encuadrado en estatutos especiales, y tampoco a los empleados de las instituciones desconcentradas y descentralizadas, y donde la Dirección de SC no tiene autoridad ni competencia sobre ellas.

Nuevamente, en este punto, son especiales los casos de Jamaica y Barbados, donde los principales procesos (asignación, movilidad y desvinculación) presentan un alto grado de formalización, así como sistemas desarrollados de información sobre el personal que permiten una gestión integrada de aquellos. En Brasil, la igual retribución a tareas semejantes y el sistema de información sobre salarios han experimentado evoluciones positivas, mientras que otros (confiabilidad de la evaluación individual) siguen siendo problemáticos.

## Capacidad funcional

### *Competencia*

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

En Brasil, hay prácticas destinadas a asegurar la calidad del reclutamiento, pero existen limitaciones a la capacidad de alterar los requisitos de competencia de carreras estructuradas por la organización, para hacerlos más flexibles y polivalentes. En Bolivia, destacan algunos avances registrados en el reclutamiento e incorporación de personal a través de concursos públicos, si bien persisten los criterios clientelares en la gestión. En Venezuela, el informe enfatiza que el concurso no ha sido el mecanismo generalmente utilizado para la selección del personal.

Existen algunas visiones optimistas sobre el **nivel de tecnificación** alcanzado por las plantillas públicas. El volumen de puestos que requieren titulación universitaria es alto en Uruguay, Bolivia y Brasil. En Venezuela, crece el nivel promedio de titulaciones, pero de forma “vegetativa”, no planificada. En algún caso (Guatemala), la situación es considerablemente peor en este punto: los puestos con titulación universitaria sobre puestos totales son un 6%, cuando en otros países se alcanza hasta el 40%. En Chile, se destaca un alto nivel de tecnificación de las dotaciones. En Costa Rica, existe un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de la plantilla pública, notándose incluso la sobre-cualificación.

No obstante, en algunos de los países hay un **énfasis excesivo en la educación formal** (Jamaica y Barbados). Hay cultura del título, no de la competencia (Uruguay). Ello se refleja en los sistemas y procesos de organización del trabajo. Las descripciones de puestos no incluyen competencias en ningún país, con la excepción de Brasil y Nicaragua. Los manuales de cargos se basan en méritos formales (Venezuela, Guatemala, Colombia), y en la República Dominicana no han sido verdaderamente adoptados.

En general, se constata una falta de capacidad técnica para asegurar niveles adecuados de competencias en los empleados públicos. **No hay estudios técnicos para definir los perfiles.** No se usan expertos en selección, salvo alguna excepción (caso actual de Chile para el personal directivo). En Perú no se desarrollan perfiles y si bien existen normas vinculadas a efectos de la selección estas no son aplicadas en forma homogénea y consistente prevaleciendo los mecanismos de contratación paralela que permiten un manejo discrecional del ingreso a la Administración Pública.

**La formación adolece de déficit notables.** El principal, como antes se dijo, es su falta de contenido estratégico. Faltan planes sistemáticos de capacitación



(Uruguay), se actúa reactivamente (Venezuela) siendo las personas las que se postulan, sin análisis de necesidades organizativas. No se estudian los déficit de desempeño para definir necesidades de formación (Argentina). En Panamá, hay algunos avances registrados en la definición de perfiles, aunque luego son escasamente utilizados en la capacitación. En Nicaragua, salvo en las carreras que poseen sus propios estatutos, tales como educación y servicio exterior, no se detectan prácticas vinculadas al desarrollo y tanto las acciones en capacitación como la inversión en este aspecto no han generado políticas integradas que promuevan el aprendizaje.

En ciertos casos, se constatan limitaciones a la inversión en formación. No obstante, en otros (Bolivia, República Dominicana) se han abierto, con ayuda internacional, centros con tecnología punta en formación para funcionarios. Por ahora, dichos centros están infrautilizados.

En Brasil, en lo relativo a desarrollo profesional, el componente asociado a capacitación está mejor estructurado que el vinculado a promoción. El primero se basa en evaluaciones previas de necesidades organizativas, por puestos e individuales. El segundo es más burocrático, más vinculado a antigüedad que a adquisición de competencias.

### ***Eficacia incentivadora***

Una parte significativa de las valoraciones críticas en este subíndice afectan al subsistema de **gestión del rendimiento** y su conexión con las diferentes políticas de RRHH. La evaluación del desempeño existe en casi todos los países, pero su funcionamiento es valorado negativamente, como indicábamos antes, salvo alguna excepción, como Barbados, donde no se dispone todavía de los resultados del proceso de implantación de un nuevo método implantado recientemente.

Hay países donde es prácticamente inexistente (Costa Rica, Nicaragua, Bolivia) y el sistema de remuneraciones muy poco eficiente (Honduras). En Panamá, la inexistencia de una norma sobre salarios permite a los mandos altos incrementar los sueldos de sus subalternos de manera discrecional, y sin relación con criterios de eficiencia, capacitación o antigüedad. Los sistemas no son fiables ni objetivos en Jamaica. En el Perú, existe un sistema asociado a la posibilidad de dar estímulos económicos compensatorios del salario y no a la gestión del desempeño. En otros casos, la evaluación funciona como un mero trámite (Uruguay), o se aplica con carácter general un formato estándar y la implicación directiva es muy baja (Venezuela) En Argentina, el proceso está distorsionado: los objetivos se definen al final del proceso para justificar las evaluaciones formales.

El informe sobre Brasil considera que el sistema de evaluación debe ser mejorado; allí, existen dos formas de evaluación, una institucional y otra individual, la primera tiende a funcionar bien, sobre todo por su vinculación al Plan Plurianual, pero la

segunda presenta el problema de que los gestores implicados tienden a tratar el proceso como una formalidad y evitan las distinciones entre empleados.

La evaluación en Brasil se usa tanto para promoción como para pago de productividad. En la mayor parte de los países, sin embargo, **la remuneración no se utiliza como instrumento de gestión** (Argentina, Bolivia, Colombia, Guatemala, República Dominicana, Nicaragua). La progresión salarial tampoco se vincula al rendimiento en ninguno de dichos países. Y en otros (El Salvador), la gestión de la compensación está dominada por la restricción presupuestaria y falta una mayor compatibilización entre la política de restricción presupuestaria y las estrategias de recursos humanos. En la República Dominicana, la estructura salarial es indudablemente el punto más débil por su inequidad, discrecionalidad, e incluso falta de transparencia. En el Perú, los regímenes de compensación están regidos por prácticas de negociación interna, altamente politizados y desposeídos de mecanismos y sistemas de información.

En Brasil, se han desarrollado mecanismos de compensación destinados a reducir los desfases con el sector privado. Además, se ha ampliado la extensión salarial en las carreras, se ha reducido el porcentaje de paga vinculado a la productividad, y se ha establecido una progresión en las retribuciones en función de los avances en la carrera vertical y horizontal. De este modo, las mejoras salariales son más importantes cuanto más se progresa en la carrera. Los factores preponderantes para definir la retribución de un empleado son una combinación de sus competencias (habilidades, conocimientos, formación, experiencia), las tareas atribuidas al puesto y el desempeño del ocupante.

Hay grandes diferencias entre los países en los **índices de compresión** de los salarios. Los extremos son Jamaica  $-1/15-$ , Brasil  $-1/22$ , Honduras  $1/23$  y República Dominicana  $-1/33-$  en cuanto a la descompresión y Uruguay  $-1/3.4-$  y Colombia  $-1/4-$  como ejemplos de compresión.

Bastantes informes (Venezuela, Uruguay, Colombia, Barbados, Guatemala) apuntan **déficit en los procedimientos disciplinarios**, debilidad de las prácticas disciplinarias, procesos disciplinarios laxos, lentitud, inamovilidad rígida del funcionario, judicialmente protegida, restricciones culturales a la aplicación de medidas disciplinarias incluso cuando ello es jurídicamente posible, etc.

### ***Flexibilidad***

Algunos informes coinciden en ubicar los principales problemas de rigidez en el subsistema de **organización del trabajo**. Hay rigidez en la estructura de cargos (Uruguay, Venezuela). Hay un exceso de rigidez en las descripciones de puestos (Jamaica, Colombia). También se detectan abundantes problemas de rigidez en los mecanismos de movilidad.

En Brasil, la enmienda constitucional 19 de 1998 flexibilizó las relaciones de trabajo, eliminó distorsiones en la estructura remunerativa y creó condiciones para la adopción de mecanismos de contratación de personal. Las descripciones de puestos son detalladas y están bien armadas, el punto débil es la lenta incorporación de perfiles que permitan la gestión de carreras horizontales. El informe sobre Argentina critica especialmente la falta de seguimiento y adaptación a los cambios de los mecanismos de planificación y diseño de puestos y perfiles.

En Uruguay, de las disfunciones que afectan la flexibilidad, destacan: el exceso de regulaciones superpuestas (regímenes de contratación, excepciones); escasa movilidad horizontal; distribución forzada en la evaluación de desempeño; idea de inamovilidad generalizada; y concursos cerrados para los ascensos. En Nicaragua, impacta negativamente la ausencia de políticas de desarrollo y carrera, y la imposibilidad de despido por bajo desempeño.

**No hay promoción horizontal** que sirva como alternativa a las carreras jerárquicas en ningún país, excepto en Brasil, aunque con las limitaciones apuntadas más arriba. En El Salvador, se detecta su utilización para corregir los efectos negativos de la eliminación de plazas debida a la política de austeridad. En Guatemala, los puestos no tienden al diseño horizontal ni se realizan acciones de enriquecimiento de la tarea y no está prevista la posibilidad de despido por bajo rendimiento.

En sistemas con débil desarrollo de la función de RRHH, como Bolivia o República Dominicana, no es la rigidez el principal problema, pues no existen reglas fijas y garantizadas que impidan la adopción de decisiones discrecionales. En la República Dominicana, las decisiones sobre puestos, redistribuciones, despidos, etc., están afectadas por consideraciones políticas y sólo en segunda instancia por criterios técnicos.

### **Capacidad integradora**

Hay coincidencia en una **valoración negativa de la gestión del clima laboral**. Una ausencia de canales y prácticas permanentes de comunicación de objetivos, información, instrucciones y noticias. La gestión del clima es muy deficitaria (Jamaica), no se le presta atención (Venezuela, Argentina, República Dominicana) o no se evalúa (Uruguay, México). Se constatan problemas de clima laboral en diversos países (Guatemala, Colombia, Bolivia). En el Perú se constata la inexistencia de acciones vinculadas al clima y la comunicación. En Costa Rica, se presta escasa atención al clima laboral y principalmente a la comunicación interna, así como a los mecanismos para incorporar las opiniones y participación de los empleados. En Colombia, se percibe una alta desmotivación y falta de comunicación en el interior de la organización, y las relaciones laborales no logran desarrollar mecanismos estables de negociación.

En Barbados o Brasil, en cambio, se potencia la información interna y el diálogo, sobre todo, en este último país, desde la implantación del programa de calidad. En Brasil hay leyes específicas de igualdad de oportunidades, pero aún no cuenta con instrumentos formales específicos para tratar el clima laboral. En Honduras, el informe se hace eco del uso de encuestas sobre el clima laboral y los beneficios sociales.

**Hay claras diferencias en cuanto a la apreciación de la conflictividad laboral.** No es excesiva en Venezuela, pese al alto grado de sindicación, ni en Jamaica. Es baja en Panamá. Se produce, sobre todo, en niveles subnacionales en Argentina. Es mayor en los sectores salud y educación en Uruguay. En Bolivia, está prohibida la sindicación y la huelga de los empleados públicos, aun cuando en los sectores de salud y educación ha habido conflictos. En Colombia, la confrontación ha sido moderada. En Barbados, es mínima la confrontación pues la negociación es permanente. En Panamá, a pesar que la garantía laboral sindical está estipulada por la Ley de Carrera Administrativa, en la práctica se realizan despidos de representantes sindicales.

En cuanto al funcionamiento de los **mecanismos de relaciones laborales**, la visión no es tampoco coincidente. En Argentina, estos mecanismos parecen funcionar adecuadamente y permitir relaciones laborales equilibradas. En Uruguay, no existen sistemas formales de negociación colectiva de las relaciones de trabajo, y el informe echa en falta la existencia de mecanismos de resolución de conflictos. En Guatemala, hay un gran peso y poder de los sindicatos de empleados públicos. En Brasil, los mecanismos informales de negociación con los sindicatos están más avanzados que los formales. En Honduras, el éxito de las presiones de los empleados bajo el régimen de estatutos especiales para conseguir más beneficios salariales, provoca mejoras no equitativas, creando diferencias salariales, lo que genera malestar entre los empleados. Los canales están limitados a los sindicatos, que son conflictivos y a veces violentos y focalizados en la obtención de mejoras salariales. En México, paradójicamente, la gestión del clima tiene su fortaleza y limitante en la presencia del sindicato. Es una fortaleza porque existe una organización colectiva del personal de base que permite elevar demandas y necesidades. A su vez, es una limitante porque tiene el monopolio de la representación, y porque su agenda es menos permeable a cuestiones concernientes a las metas de desempeño y rendimiento del personal. En Ecuador, las prácticas de negociación laboral han estado marcadas por el conflicto. Los grupos de empleados rechazan cualquier cambio en la organización y lo interpretan inmediatamente como privatización, municipalización o despidos. En Colombia, el clima laboral general en el sector público es bueno, aunque existen roces en los sectores que tienen una presencia más fuerte de las organizaciones sindicales, como los maestros y los trabajadores petroleros.

**Hay grandes diferencias entre los países en cuanto a las políticas que deben impulsarse** en este terreno. En Bolivia se ha prohibido la sindicación de los servidores públicos, y en El Salvador, hay una restricción legal de los trabajadores a agruparse en sindicatos y no se reconocen las negociaciones colectivas;

mientras que en la República Dominicana se ha impulsado el asociacionismo en el sector público, y en Barbados las diversas “trade unions” están muy activamente implicadas en la negociación y en el impulso de las reformas, y los miembros de los sindicatos están siendo continuamente consultados.

En Brasil, se ha establecido la *Mesa Nacional de Negociación Permanente*, donde la política del gobierno queda institucionalmente “filtrada” por las demandas gremiales, firmándose una serie de acuerdos salariales a mediados del 2004. La Mesa no previno conflictividad sindical por ajustes salariales (68% de paralización de las reparticiones federales en agosto de 2003).

En Chile, está legalmente prohibida la declaración de huelga en el sector público. Sin embargo, la práctica de la huelga se encuentra en un estadio intermedio entre la prohibición y la tolerancia. Se producen numerosas negociaciones informales, se firman acuerdos y protocolos que a veces son verdaderos contratos colectivos y se ha vuelto común la realización de huelgas y paralizaciones ilegales a fin de presionar a la autoridad respecto de una determinada pretensión

## **ELEMENTOS COMPLEMENTARIOS DEL ANÁLISIS**

Vistos los resultados de las evaluaciones, organizados, de acuerdo con la metodología, por índices y subíndices, parece conveniente apuntar algunos elementos complementarios de lectura, de carácter transversal a las conclusiones obtenidas. Hemos organizado este análisis complementario en torno a cuatro ejes:

- *El eje estabilidad/cambio*: Qué nos dicen los diagnósticos sobre las dinámicas de cambio de los sistemas de gestión del empleo y los recursos humanos en la región.
- *El eje integración/fragmentación*: En qué dirección y con qué intensidad operan las tendencias cohesionantes y disgregadoras sobre los sistemas de SC.
- *El eje profesionalización/politización*: Qué conclusiones generales podemos extraer sobre el peso de las tendencias profesionalizadoras y las resistencias de tipo clientelar.
- *El eje fortaleza/debilidad institucional*: En qué medida la consistencia de las instituciones está operando como un factor determinante sobre la realidad y dinámicas de los sistemas de SC.

Naturalmente, el propósito de este análisis es sólo el de complementar la lectura principal de los resultados, operando con la información suministrada por las evaluaciones nacionales. No siendo éste el objetivo principal de aquellas, las

evidencias y aportaciones sobre estos puntos son necesariamente desiguales y limitadas, lo que no impide, en nuestra opinión, algunas reflexiones de interés.

## **Las tendencias de reforma de los sistemas de SC**

El SC de la Región se encuentra, actualmente, en un momento de transición, en la mayoría de países analizados, caracterizado por la puesta en marcha de una serie de reformas tendentes a su mejora. Las reformas deberían suponer un poderoso elemento de influencia sobre el funcionamiento de los sistemas de GRH. No en todos los casos ha sido así, como resulta de los resultados comentados en el epígrafe anterior. En los informes analizados, los elementos de contenido y de proceso de estas reformas ayudan a entender los motivos.

### ***Los contenidos de las reformas***

La materia, la profundidad y el alcance de las reformas en los sistemas de GRH varían en la Región. Existen reformas significativas y otras que no lo son tanto; modificaciones legales y esfuerzos centrados en la implementación de éstas; reformas de elementos concretos del sistema y cambios globales. En primer lugar, analizamos sucintamente las reformas, clasificándolas en función de su **propósito**. Nos referimos en este punto a iniciativas recientes de carácter explícito, emprendidas en los últimos años en una serie de países, sin pronunciarnos de momento sobre sus expectativas de viabilidad. Desde este ángulo, las reformas del SC pueden ser englobadas en tres grandes grupos: la modernización del sistema, la introducción de mejoras en su funcionamiento, y los cambios de régimen.

Hay países que han abordado **reformas globales en la estrategia de RRHH con el objetivo último de la modernización de sus sistemas** de gestión del empleo y los recursos humanos. Entre estos se encuentran El Salvador, Ecuador, Venezuela, Colombia y Chile.

La modernización del SC en El Salvador constaba de cuatro componentes principales: reestructuración institucional y desburocratización; administración de los RRHH; administración de los recursos financieros; privatización y participación del sector privado en la provisión de servicios públicos. El plan que el gobierno preparó para la modernización de GRH tenía la finalidad de “dotar al gobierno de capacidad para administrar, monitorear y controlar los recursos humanos, desarrollar de manera gradual un servicio público adecuado en términos de tamaño y calidad, así como establecer condiciones para motivar, incentivar y desarrollar al personal”.

En Ecuador, los temas que abarca la Ley Orgánica de SC y Carrera Administrativa (2003) son: unificación y homologación de salarios; nepotismo; reingreso;

institucionalidad; inclusión de la figura de concurso de mérito y oposición; huelgas; indemnizaciones; y jubilación.

En Venezuela, tras la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y en respuesta al mandato establecido en su Art.144, se promulgó (2002) la *Ley del Estatuto de la Función Pública* (LEFP). Entre los principales aspectos que introduce respecto a la anterior *Ley de Carrera Administrativa* (LCA) figuran: la introducción de la figura de los planes de personal como instrumento básico de la actividad de planificación de los recursos humanos en todos los órganos de la administración públicas; las limitaciones al derecho a huelga y otras formas de protesta laboral por razones de servicio público; la nulidad de los nombramientos de funcionarios de carrera que no hubiesen cumplido con los respectivos concursos de ingresos; y las limitaciones a la contratación de personal.

En Colombia, la intención modernizadora se plasma en la Ley 909/04, del *Empleo Público, Carrera Administrativa y Gerencia Pública* y las acciones iniciadas a partir de 2002 mediante el *Programa de Renovación de la Administración Pública* (PRAP). Estas mejoras estaban orientadas a revertir el contexto inestable desde el punto de vista legal, ocasionado por el vacío normativo que atravesaron los temas de la carrera desde 1999. En esta nueva ley de 2004, los temas centrales que figuran son: la creación de una Comisión Nacional del SC, que administra y vigila la carrera administrativa; la incorporación del modelo de gerencia pública como mecanismo para vincular, bajo el principio del mérito, a los directivos del Estado, respetando la naturaleza de los empleos; los acuerdos de gestión; la figura de los empleos temporales; y la consagración de una nueva causal de retiro: "Razones de Buen Servicio mediante Resolución Motivada", como razones de incumplimiento grave.

Chile se encuentra actualmente en un momento de transición en lo relativo a su SC. Esta transición está dada por las posibilidades de implementación plena y exitosa de las innovaciones introducidas al Estatuto Administrativo a partir de la promulgación de la Ley del Nuevo Trato (2003). Una serie de escándalos vinculados a sobresueldos en el sector público aceleró el ritmo de las reformas y propició la promulgación de la Ley. Entre sus puntos centrales figuran, la ampliación de la carrera funcional a niveles jerárquicos superiores hasta el tercer nivel de responsabilidad, equivalente a jefes de departamento; la creación del Sistema de Alta Dirección Pública, al que estarán sujetas las funciones de exclusiva confianza de la autoridad, niveles equivalentes a jefes superiores de servicios y hasta el segundo nivel jerárquico; la implementación de concursos internos como mecanismo para proveer los cargos vacantes para el personal permanente; la incorporación de la figura de empleo a prueba; la eliminación del incremento por desempeño individual; la creación del incremento de desempeño colectivo; el premio institucional y en especial el establecimiento de una nueva institucionalidad para administrar descentralizadamente la política de personal, a través de la creación de la *Dirección de Nacional de SC* (DNSC) y el *Consejo de la Alta Dirección Pública* (CADP).

El segundo tipo de propósito que abordan las reformas analizadas se centra en **cambios organizativos y técnicos que permitan la introducción de elementos de mejora** en el funcionamiento del sistema. Son cambios que se expresan normalmente mediante instrumentos no legales. Estos son los casos de Costa Rica y Brasil, cuyo contenido, sin embargo, difiere notablemente entre sí.

En Costa Rica, este propósito tiene una clara inspiración gerencial, y se expresa en el marco del Plan Nacional del Desarrollo 2002-2006. La mejora de la GRH se focaliza en el seguimiento de proyectos estratégicos, automatización de modelos de gestión, implementación del *Sistema de Medición de Resultados y Rendición de Cuentas* (SIMERC), y la adaptación e implementación del *Sistema de Recursos Humanos y Planillas* (INTEGRA).

En Brasil, las reformas del gobierno se han inspirado en principios participativos de incorporación de la sociedad civil y a los funcionarios al sistema. En concreto, han supuesto vincular a los mecanismos técnicos de gestión de los recursos humanos a los actores sociales y a las organizaciones representativas de los funcionarios en los temas relativos al salario y las carreras, con la finalidad explícita de aumentar la legitimidad de las políticas y la transparencia del gobierno.

Hay un grupo aparte de reformas que, por su calado, representan el intento de producir un cambio de régimen. El propósito es aquí la **creación y construcción de un sistema de mérito**, en abierta ruptura con las tradiciones y parámetros básicos de funcionamiento del sistema anterior. Serían los casos de Nicaragua y México.

En Nicaragua, la Reforma del Estado se inicia en 1994. La Constitución vigente es de 1995, y hasta fines del 2003, con vigencia de 2004, no se aprueba el régimen jurídico para el SC (hasta entonces los servidores públicos se regían por el Código Laboral). Esto supone un hito en la historia de Nicaragua, creando las bases jurídicas para la implantación de un régimen de SC sobre la base del mérito. Comprenderá a los funcionarios y empleados públicos del servicio del poder legislativo, poder ejecutivo, poder judicial, poder electoral, entes autónomos y gubernamentales, municipios y órganos de las regiones autónomas de la costa atlántica. A lo largo de 2004, se aprobó la reglamentación de la Ley y se avanzó en su implementación a través de la Dirección General de Función Pública.

En México, arranca en 2003 un esfuerzo sistemático de implantación de un SC de carrera en la Administración Pública Federal Centralizada con la aprobación de la Ley de Servicio Profesional de Carrera. México inicia así una importante transición. El éxito depende de la propia complejidad de la ley, del mantenimiento de un consenso político, y de una solución a los temas de rendimiento y mérito que incluya al conjunto de funcionarios públicos. Estamos ante una transición que intenta pasar de un estadio de relaciones particularistas y de gestión “por camarillas”, a otro donde imperen los controles institucionales y la evaluación por resultados. La Ley de Servicio Profesional de Carrera (2003) y su reglamento



(2004) buscan implementar principios de mérito, igualdad de oportunidades, eficiencia y responsabilidad, para llenar las vacantes hoy monopolio del personal de confianza: director general, director general adjunto, director de área, subdirector de área, jefe de departamento y enlace en orden jerárquico descendiente. Se prevé alcanzar en el 2006 una plena operatividad del sistema de carrera. Existen otras acciones, aunque más tímidas, dirigidas al personal de base, buscando promover el mérito y el rendimiento. Recientemente, la *Norma para el Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de Nivel Operativo* (agosto del 2004) establece varios criterios para gestionar, evaluar, y compensar el desempeño de este segmento.

El criterio del propósito explícito lleva a presentar conjuntamente empeños y realidades institucionales diversas, que harán de las reformas iniciativas más o menos viables. Por ello, un segundo apunte sobre las iniciativas de reforma del SC apuntadas en los diagnósticos nos lleva a interrogarnos sobre el grado de **profundidad y efectividad** de los procesos de cambio en este terreno.

Se detectan realidades nacionales en las que hace años que se declaran y explicitan esfuerzos para reformar el SC de carrera, pero donde han existido problemas para lograr avances significativos en su aplicación. En determinados casos, por falta de apoyo de los afectados o del propio sistema político. En Honduras, está vigente una *Ley de SC (LSC)* sancionada en 1967 y reglamentada en 1976, que tiene un bajo grado de cumplimiento, y desde 1990 se han realizado esfuerzos significativos para reformar el SC de carrera, disminuir gastos de salario y conseguir las metas del FMI. Sin embargo, cuando en 2003 el gobierno informó que estaba listo el proyecto de una nueva LSC, hubo manifestaciones en contra del anteproyecto y el Congreso informó que no lo aprobaría hasta contar con el consenso de todos los actores sociales afectados por la reforma. A partir de septiembre de 2003, se comenzó a percibir la escasa viabilidad de las reformas impulsadas. En 2004 se originó otro conflicto cuando se filtró información sobre una versión muy preliminar sobre cambios a la LSC. Finalmente, el gobierno resolvió desechar cualquier proyecto que no contara con la aprobación de los representantes sindicales.

En la República Dominicana, la Ley del SC y Carrera Administrativa de 1991 y reglamento de 1994, introduce un segmento burocrático profesional y estable, pero no ha podido consolidar un SC de carrera. Las mayores barreras han provenido del propio sistema político.

El SC ecuatoriano ha atravesado varios intentos de mejora a partir de fines de los noventa. Sin embargo, la alta conflictividad política interna y la pervivencia de prácticas clientelares no han permitido su desarrollo en forma integral. En este sentido, hubo propuestas fallidas de reformas a la Ley de SC y Carrera Administrativa en el gobierno anterior, y actualmente el nuevo gobierno, por un compromiso fiscal con el FMI, propuso al Congreso la aprobación de una Ley Orgánica de SC y Carrera Administrativa y de Unificación de las Remuneraciones

del Sector Público, que fue aprobada en el 2003. Las posibilidades de éxito de esta reforma aparecen seriamente cuestionadas por los precedentes.

En Panamá, en la década de los 90 se hicieron algunos avances en el desarrollo de normativa y herramientas para aplicar a distintos aspectos de la gestión de recursos humanos. No obstante, han resultado insignificantes los avances en la implementación de la carrera administrativa, lo que se sustenta en los escasos incentivos a renunciar a los beneficios del clientelismo político.

En otros casos, se han desarrollado mecanismos de planificación estratégica e institucional, con indicadores de gestión y sistemas de información, pero no se ha logrado derivar de estos avances, estrategias organizativas, modelos para el cambio o planes operativos: no se logra permear a quienes ejecutan las operaciones (Costa Rica, Nicaragua). También es el caso de Uruguay, donde las sucesivas reformas a la administración parecen no alcanzar, sin crisis estructurales, los períodos de consolidación necesarios para arraigar una visión que jerarquice y profesionalice la gestión de recursos humanos, ubicándola en la agenda política y social como un elemento clave para la gestión. Si bien se logró la incorporación, a partir de 1996, de flexibilizaciones y elementos gerenciales, como los cargos de alta gerencia y los incentivos por rendimiento, en el fondo perduran los principios burocrático-weberianos de carrera, sigue siendo un reto pendiente la reforma del SC. En Argentina, los dos intentos de organizar una carrera administrativa generalizada bajo principios meritocráticos (Decreto 1.428/73 del Escalafón del Personal Civil de la Administración Pública Nacional, y Sistema Nacional de Profesión Administrativa –SINAPA, 1991-), comenzaron con mucha energía, pero se fueron desvirtuando por la falta de una estrategia clara y un liderazgo consistente sobre estas políticas. Lo mismo sucedió con los intentos de consolidar algunos cuerpos de élite.

Hay países donde la profundidad de la aplicación de las reformas es difícil de analizar porque, o bien es prematuro evaluar sus avances (serían los casos de México y Nicaragua, antes citados), o bien, los problemas sociales del país han relegado de la agenda el tema de la carrera administrativa (Bolivia).

### ***Los procesos de reforma***

Como se desprende del epígrafe anterior, para entender la dinámica efectiva de las reformas no es suficiente el análisis de sus contenidos, y mucho menos el de sus propósitos explícitos. Es imprescindible apuntar algunas claves de proceso, que también resultan detectables en las evaluaciones nacionales. Cuatro variables interpretativas pueden facilitar la lectura de los procesos de reforma: el peso de los factores económicos, la influencia del impulso de los financiadores externos, el peso del instrumental legal, y las principales resistencias al cambio.

### *El peso de los factores económicos*

Las evaluaciones analizadas, coincidentes, con matices, en la existencia de entornos fiscales fuertemente limitadores de la inversión en capital humano, reflejan importantes contradicciones acerca de la influencia de las políticas de austeridad y restricción presupuestaria sobre las reformas del SC.

Las políticas de restricciones de presupuesto y de austeridad presupuestaria suponen para algunos países el factor determinante para su estrategia de RRHH en el sector público. En El Salvador, las decisiones de RRHH están estrechamente ligadas a la política de restricción presupuestaria. El Ministerio de Hacienda no está creando nuevas plazas y para corregir los efectos negativos de la eliminación de plazas, el gobierno está promoviendo la movilidad horizontal e interinstitucional de personal idóneo. A su vez, la gestión de la compensación está dominada por la restricción presupuestaria. En Uruguay, en septiembre de 2002 se aprobó la *Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal*, que establece instancias de retiro incentivado, la supresión de las vacantes producidas por retiros y extiende hasta el año 2015 la prohibición de ingreso a la planta permanente. La característica más destacada es esta última prohibición, que se extiende ya durante un largo período, si bien se exceptúan de la misma los docentes, los técnicos de salud pública, y las fuerzas de seguridad.

Chile, donde el peso del Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuesto ha sido determinante sobre la evolución de sus reformas al SC, es probablemente el país que mejor ejemplifica la posibilidad de que el objetivo presupuestario de mejora de la eficiencia se convierta en la espoleta de reformas profundas de signo profesionalizador en la gestión del empleo y los recursos humanos del sector público, a las que ya se ha hecho referencia.

En otros países, sin embargo, es la propia restricción presupuestaria la que pone en cuarentena la reforma del SC, al imponer un entorno restrictivo que dificulta ciertos cambios. En México, la disponibilidad económica puede afectar a la introducción de la Ley de Servicio Profesional de Carrera; los premios y compensaciones están comprometidos por las restricciones del gasto de las dependencias, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede ordenar recortes al presupuesto disponible y congelar plazas. En Bolivia, el gobierno del presidente Mesa, que asumió a través de una transición constitucional en octubre de 2003, ha formulado un plan de gobierno con dos etapas: a) una primera fase hasta la Asamblea Constituyente prevista para mitad de 2005, b) una segunda fase desde el final de la Asamblea hasta el final del mandato constitucional del Presidente (agosto de 2007). Sin embargo, las restricciones presupuestarias han llevado este año al dictado de normas de austeridad que implican una restricción para el desarrollo efectivo de la carrera administrativa. La política de austeridad implantada por la actual gestión de gobierno ha derivado en drásticos recortes presupuestarios a la masa salarial de las entidades públicas en todos sus niveles, con el consecuente alejamiento de personal altamente calificado.

En Argentina, la restricción más fuerte tiene que ver con los ajustes presupuestarios, que afectan a todos los subsistemas analizados. Se restringe la posibilidad de ofrecer capacitación, no se permite la cobertura de vacantes, con lo cual no se renueva la planta ni se realizan concursos, algunas áreas no cuentan con fondos para pagar el salario adicional por desempeño destacado o demoran el trámite de los ascensos de grado y se desvirtúa el esquema de compensaciones, con reducciones salariales generalizadas.

Hay países donde a pesar del peso de los factores económicos, se producen comportamientos contradictorios que afectan directamente al gasto y al modelo de GRH. En Honduras, la planificación se ve afectada por dos fuerzas contradictorias: la política de austeridad del gobierno y las presiones de los sindicatos que generalmente derivan en concesiones que vuelven a elevar el gasto salarial. En Panamá, la planificación de RRHH del gobierno central está orientada casi exclusivamente al objetivo de reducción del gasto. Sin embargo, se observa un comportamiento contradictorio en los nuevos funcionarios políticos que designan a empleados de su confianza, generando despidos injustificados y/o duplicación de salarios.

#### *El impulso de los financiadores externos*

Los informes se hacen eco en muchos casos de la influencia en las reformas de expertos y financiación de organizaciones externas a los gobiernos nacionales. Las organizaciones que están financiando estas reformas en los veintinueve países son generalmente el FMI, BID, Banco Mundial, y en algún caso la UE. El peso de estos organismos multilaterales en la producción de las reformas es otra variable digna de ser resaltada. En general, el FMI se caracteriza por influir en el proceso previo a la reforma, imponiendo requisitos para la concesión de créditos (Ecuador, Honduras). El BID, en cambio, se caracteriza por intervenir y apoyar en las leyes y programas de reforma y modernización de la GRH (República Dominicana y Uruguay).

En la República Dominicana, confluyen dos programas con apoyo internacional para la reforma del estado y la modernización del SC del gobierno central: el *Programa de Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo* con financiación del BID denominado PROREFORMA y 2) el *Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado* (PARME) con fondos de la Unión Europea. Actualmente, PROREFORMA y PARME, en colaboración con la *Oficina Nacional de Administración y Personal* (ONAP), están realizando estudios de diagnósticos y propuestas.

En Uruguay, la reforma administrativa del Estado comienza formalmente con la Ley de Presupuesto 16.736 (1996), que crea el *Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado* (CEPRE). Para la implantación de la Ley se solicitó un préstamo del BID. La reforma visualiza la gestión de recursos humanos en el marco de la planificación estratégica asociada al Presupuesto Nacional, lo que constituye una

novedad en relación a períodos anteriores. Los principales objetivos que se alcanzaron en el proceso de Reforma fueron la mejora en la productividad y la calidad del gasto público a través de: reformulación de estructuras organizativas, reducción en el número de cargos y funciones contratadas excedentes, supresión de cargos vacantes, contratación con terceros, recalificación de funcionarios públicos. Las economías logradas se utilizaron para financiar los premios por desempeño, cargos de alta especialización y equiparación salarial para tareas de similar responsabilidad. La Ley de Presupuesto 2000-2004 se elabora sobre la base de un plan estratégico a nivel de cada unidad ejecutora, establece la racionalización de las denominaciones y el desarrollo de sistemas de información sobre cargos, contratos y retribuciones. Este proceso es apoyado desde el Programa de Modernización de la Gestión Pública 2001-2003 (BID) uno de cuyos componentes incluye la mejora de la gestión de RRHH a través de la modernización del marco legal, la reforma de la Oficina Nacional de SC, y la implantación de sistemas de información de RRHH.

Las actuaciones del Banco Mundial, por otra parte, se centran en apoyar la implementación, brindando asistencia técnica, especialmente en sistemas de información y operaciones en general. Desde 1996 el Banco Mundial brinda asistencia técnica a El Salvador para la modernización de los RRHH, especialmente financiando el *Sistema Integral de Recursos Humanos* (SIHR). En Nicaragua (2000) la Unidad Ejecutora del proyecto de Reforma del SC, que depende del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (UCRESEP), está financiada con recursos del Banco Mundial. En Guatemala, actualmente, y con financiación del Banco Mundial, se está desconcentrando la nómina de pagos para recoger la información de empleados públicos y que cada ministerio pueda acceder a la información de sus empleados.

Bolivia consiguió financiación del Banco Mundial, para su *Proyecto de Reforma Institucional* (PRI), previsto para el período junio 1999 – agosto 2005. El PRI, que gozó en sus inicios de un fuerte apoyo político, focaliza su acción en reformas horizontales en las áreas de gestión de RRHH, presupuesto por resultados y evaluaciones de desempeño, y su aplicación vertical en agencias piloto, tales como la Aduana y el Servicio Nacional de Impuestos Internos (principales recaudadores), y el Servicio Nacional de Caminos (una de las principales áreas de gasto); y los Ministerios de Agricultura, Vivienda y Educación, y el Instituto Nacional de Reforma Agraria (los tres vinculados a la estrategia de lucha contra la pobreza). El reconocimiento de los avances logrados en los casos piloto es generalizado, aunque se critica que logra sus objetivos a fuerza de la inyección de financiación externa, y que no llega, por ello, a consolidar procesos sustentables. Sus principales objetivos son: administración orientada a resultados; combate a la corrupción; reforma del SC; y reestructuración organizativa.

### *El peso del instrumental legal*

La utilización de las normas jurídicas para la producción de cambios en los sistemas de SC está generando dos tipos de agrupaciones de países. Los

primeros, donde la inestabilidad y la debilidad del sistema legal inciden de manera negativa en la existencia de sistemas de mérito (El Salvador, Honduras, Nicaragua, Colombia, el Perú). Existen países donde el cambio de normativa no ha sido viable, bien por condicionamientos políticos (El Salvador), bien por presiones sindicales (Honduras, a pesar de la antigüedad de sus leyes sobre SC). En el Perú la ausencia o debilidad de los marcos reguladores para la gestión de recursos humanos ha llevado al predominio de la negociación oportunista entre los actores interesados, y la implementación de arreglos institucionales específicos y precarios que no logran constituirse en regímenes plenos. Generalmente, esta inestabilidad viene combinada con una profusión de normas, exceso de regulación y opacidad. En Colombia la inestabilidad de los marcos jurídicos del SC se produce vis a vis con una excesiva profusión de normas.

Por el contrario, hay otro grupo de países donde la legislación goza de estabilidad y la genera, al mismo tiempo, en el sistema. En Chile los marcos legales suelen ser respetados, no produciéndose reformas sucesivas sino más bien acumulativas y de corte pragmático. Un ejemplo de ello, puede verse en el hecho que la Ley del Nuevo Trato, a diferencia de otras experiencias latinoamericanas, agrega y no elimina el marco anterior del Estatuto Administrativo sino que centralmente se apunta a la introducción de innovaciones y mejoras.

El peso del instrumental legal es definitivo en aquellos países donde se requiere de modificaciones constitucionales para las reformas en el SC. En Brasil la formulación e implementación de políticas públicas están constitucionalizadas, y se requiere de Enmiendas Constitucionales para promover cambios concernientes al SC. (la Enmienda Constitucional 41 de diciembre de 2003 llevará a la jubilación de 25% de los empleados al 2007).

En general, las evaluaciones ponen de manifiesto que el recurso al instrumento normativo es, de manera más o menos justificada, la fórmula mayoritariamente elegida por los reformadores para plasmar sus iniciativas en este campo. Como antes apuntábamos, esta opción parece sustentarse en patrones culturales de comportamiento más que en una evaluación del éxito de los precedentes. La Región sigue siendo un escenario en el que la brecha entre el volumen de reformas legales promulgadas y el de cambios sustanciales efectivamente producidos sigue en peligro de seguir ampliándose.

### *Las resistencias al cambio*

Además de estar fuertemente respaldado políticamente, cualquier intento de mejora del sistema de gestión del empleo y los recursos humanos del sector público debe incluir estrategias de sostenibilidad financiera, técnica, política y social (respaldo de los propios funcionarios y de la ciudadanía) para su desarrollo y efectiva implantación. Hemos detectado en los informes la presencia de fuertes resistencias al cambio. Sus orígenes son múltiples y tanto políticos (El Salvador)

como de los trabajadores de la administración (oposición sindical y de los gremios en Honduras).

En Costa Rica, según el informe, se notan altos niveles de politización de las decisiones y las relaciones inter e intra institucionales, como rasgos de la cultura organizativa que afectan negativamente la gestión de los RRHH. Ello se refleja en el temor a los conflictos y preferencia por el *status quo* más que por un cambio que implique riesgos políticos altos. También se identifica una importante resistencia al cambio en los niveles operativos y administrativos y un alto poder de presión sindical y laboral. En Nicaragua, existe una importante resistencia que se expresa también principalmente en los niveles operativos y administrativos, un alto nivel de politización de las decisiones sobre RRHH y un elevado poder de presión de los sindicatos. En Ecuador, las inercias y resistencias a cambiar las cosas derivadas de la cultura política y organizativa autoritaria son percibidas en el diagnóstico como los principales obstáculos a las reformas.

En general, los informes presentan evidencias y percepciones múltiples sobre estas resistencias, cuyos principales focos se ubican en: las clases políticas gobernantes, poco proclives a perder capacidad para ejercer prácticas de personal de tipo clientelar; los partidos de oposición, que frecuentemente se oponen a llegar a acuerdos sobre estos temas; las organizaciones corporativas y gremiales de los funcionarios, resistentes a perder determinados privilegios; determinadas tecnoestructuras –contralorías, tribunales, instancias reguladoras o capacitadoras, etc.- ancladas en las instituciones y opuestas a ceder influencia y poder; y la falta de credibilidad de las iniciativas reformadoras en opiniones públicas crecientemente críticas y decepcionadas con el funcionamiento de los gobiernos.

### **Las tensiones entre integración y fragmentación**

Del análisis de los diagnósticos de los países se detecta una considerable fragmentación de los sistemas nacionales de SC, que deriva en la coexistencia de distintas normativas, diferentes interpretaciones de la norma, sistemas mixtos y dispersión de regímenes de empleo. Sin perjuicio de las experiencias positivas aisladas en las que esta atomización ha permitido espacios autónomos para la innovación y la modernización de la GRH, facilitando el trabajo a algunos reformadores, en general las evaluaciones acentúan los rasgos negativos de la dispersión: insularidades, administraciones paralelas, reductos de opacidad, privilegios corporativos, inequidades, falta, en definitiva, de los elementos básicos de cohesión del sistema.

### ***La dispersión normativa: los estatutos especiales***

Una parte de este escenario tiene su origen en la regulación diferenciada de las condiciones de empleo de ciertos sectores de la administración pública, o de determinados colectivos o profesiones. Es una diferenciación que refleja con frecuencia tensiones de poder en el interior del sistema político-administrativo.

En Honduras, durante los 80, algunos sectores hicieron presión para obtener un estatuto propio y cinco colectivos profesionales consiguieron beneficios diferenciales no equitativos (por su alta capacidad de paro y movilización de gremios): médicos-empleados, docentes, microbiólogos y químicos, trabajadores sociales, y enfermeras profesionales. En este caso la distribución de recursos favorece a las Secretarías de Salud y Educación. A lo largo del año, la gestión de la compensación es sometida a cambios por las presiones que ejercen los empleados bajo el régimen de estatutos especiales para conseguir más beneficios salariales. Por otra parte, la Ley del SC tampoco rige para instituciones desconcentradas y descentralizadas, sobre las que la Dirección de SC no tiene competencia ni autoridad.

En Costa Rica, el sistema está fragmentado por la existencia de regímenes diferenciados. El Estatuto de SC se aplica para la gestión del 56% de los empleos, estando el resto del 44% bajo normas particulares: de las entidades descentralizadas, autónomas, empresas públicas, organismos legislativo y judicial, y municipalidades. A menudo, en estos casos se ofrecen salarios y prestaciones superiores a los del Gobierno Central, se goza de mayor flexibilidad en la incorporación de personal y se desarrollan prácticas más permeables a la politización de las decisiones en materia de aprovisionamiento.

En Nicaragua, el diagnóstico apunta a una administración del sistema excesivamente fragmentada. Se ha carecido de órgano rector, normas, procesos y prácticas comunes y la gestión de RRHH se ha realizado en base al impacto financiero del gasto en personal a nivel presupuestario. Hasta 2004 no existía Ley de SC, y la Constitución reserva a otras leyes la regulación de la carrera del servicio exterior, el magisterio y la policía, que tienen sus propios estatutos. La ausencia de marco legal ha generado que hasta el momento cada institución pública tenga su propio régimen, creando distorsiones de equidad y vulneración de principios de eficiencia y mérito.

En la República Dominicana, el sistema de empleo en el gobierno central es bifurcado entre el SC y la Carrera Administrativa. Se observan requisitos de mérito solamente en esta última, que abarca a menos del 5% del personal del gobierno central.

En Ecuador, coexisten diversos regímenes, tales como la nueva Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa, Homologación y Unificación de las remuneraciones del sector público -Ley 2003-17, reformada por la Ley 2004-30-; el Código del Trabajo, la Ley de Carrera Administrativa de la función legislativa, y el Reglamento de carrera judicial. Esta diversidad de regímenes imprime un contexto de fragmentación cuyos efectos más disfuncionales se traducen en la política de remuneraciones, la cual es hoy el principal núcleo de los intentos de reforma.



En Panamá, además de la carrera administrativa, el servicio público cuenta con las carreras judicial, docente, diplomática y consular, sanitaria y militar. Cada una de ellas se rige por una norma propia. Se observan inequidad entre distintas dependencias del gobierno central, entre éstas y los entes descentralizados, y entre empleados permanentes y aquellos con contratación eventual o contingente.

En el sector público peruano, conviven un régimen laboral público y un régimen laboral privado. En febrero de 2004, se publicó la Nueva Ley del Empleo Público, que rige a partir de 2005. El régimen laboral privado es aplicable a determinadas entidades públicas: desde mediados de la década de los noventa, dentro de un proceso de reforma del Estado que quedó truncado, una serie de entidades e instituciones públicas comenzaron a migrar hacia el régimen laboral privado, produciendo insularidad de las entidades que se acogen a este régimen y agravándose la fragmentación del sistema en su conjunto.

En Bolivia, el personal profesional de salud, la carrera fiscal y judicial, los docentes y administrativos universitarios, y todo el personal de gobiernos municipales dependen de una normativa de carrera específica denominada “de régimen especial” para estos sectores. Las Fuerzas Armadas y Policía solo están sujetas a algunos aspectos del Estatuto de Función Pública, y a pesar de haberse establecido un sistema normativo básico que respalda los principios meritocráticos, todavía no hay un sistema de SC implementado en el sector público; los esfuerzos se limitan a experiencias piloto. Los casos piloto que mejor funcionaron fueron los de los organismos autárquicos, por una confluencia de la situación de mayor independencia que provee la autarquía y la disponibilidad de recursos. No fueron tan exitosos los ministerios, más vulnerables a cambios políticos. Las transformaciones logradas coexisten con prácticas patrimonialistas, incongruentes con los cambios realizados.

En Argentina, se produce una gran dispersión en los regímenes de empleo en la Administración Pública Nacional. Pese a los esfuerzos por consolidar la normativa del empleo público, sigue habiendo una gran dispersión en los regímenes de empleo, aunque en sus contenidos centrales son bastante similares. Se creó así una burocracia paralela formada por contratos temporarios, y coexisten diferentes marcos reguladores y modelos de carrera.

Uruguay posee una carrera funcionarial de larga data (es uno de los servicios civiles más antiguos, consolidados y extendidos de la región), pero se ha vaciado progresivamente de contenido por la distancia entre la norma y la realidad, y por la creación de reglas *ad hoc* que formalizan prácticas que se alejan del SC de carrera, tales como pases en comisión, partidas extra presupuestarias, inconsistencia entre puesto, función, escalafón y remuneración.

En Chile, el personal del Banco Central, de las Fuerzas Armadas y de la seguridad pública, entre otros, tiene regímenes específicos. Los trabajadores de las empresas públicas se rigen por el Código del Trabajo. El personal docente y no

docente traspasado a los municipios se rige, respectivamente, por el Estatuto Docente y el Código del Trabajo y la Ley N° 19.464. El personal de la salud primaria municipalizada, está regido por la Ley N° 19.378 y el personal municipal, está regulado por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley 18.695, hoy refundida en el D.S. N° 662/92) y por el Estatuto Administrativo de los funcionarios municipales (Ley N° 18.883).

### ***Los mecanismos de huída***

La fragmentación del sistema también se utiliza como mecanismo de huída de la rigidez de algunos sistemas de SC, ya sea por la vía de la diversificación contractual, o por la de las administraciones paralelas (administraciones peculiares, centros piloto, islas privilegiadas, administraciones paralelas con financiación, etc.).

En Costa Rica, se dan mecanismos de escape de la falta de flexibilidad del subsistema salarial a través de los llamados “adicionales”. En Brasil, muchos puestos gerenciales de dirección y asesoría superior son utilizados como complemento de remuneración para funcionarios con buen desempeño técnico. En el Perú, en los últimos años se ha hecho cada vez más uso de contrataciones denominadas genéricamente “contrato de servicios no personales”, con la intención de superar la rigidez propia del régimen público (en términos de contratación y remuneración especialmente). Se posibilita asignar una remuneración fuera de los marcos establecidos por el régimen público, contratar de manera rápida y discrecional, disminuir los costos vinculados a cada puesto y evitar la rígida estabilidad laboral. Otra manifestación consiste en la proliferación de cargos de confianza política como mecanismo para evitar los procesos establecidos de promoción y selección.

En algunos casos (Bolivia, Nicaragua), las evaluaciones reflejan el fenómeno de la construcción de unidades y organizaciones surgidas y desarrolladas para la ejecución de políticas o la gestión de proyectos de modernización o reforma vinculados a ayudas internacionales o a créditos procedentes de organismos multilaterales. Los financiadores de estos programas han necesitado construir en los países “contrapartes” técnicamente capacitadas y bien remuneradas. Estas políticas han abierto paso a la aparición de unas elites administrativas que frecuentemente, en lugar de permear las estructuras existentes e integrarse en ellas, han acabado por constituir administraciones paralelas que han acentuado la fragmentación y la percepción de inequidad entre los restantes actores del sistema. En Bolivia, según el informe, este fenómeno está atentando contra la sostenibilidad de algunas estructuras dependientes de la financiación internacional, y produce una falta de equidad interna y externa del sistema de compensaciones.

## **Las tensiones entre profesionalización y politización**

Otro de los ejes de lectura transversal de los diagnósticos nacionales nos conduce a constatar, por una parte, los esfuerzos –de signo y magnitud muy desigual– realizados por los gobiernos para conseguir administraciones públicas más profesionales –y especialmente sistemas de SC basados en el mérito–, y por otra las resistencias opuestas a aquellos por las tradiciones e inercias de signo patrimonializador y clientelar, ancladas en el interior de los sistemas político-administrativos.

### ***El acceso y la desvinculación del cargo***

La forma en que acceden al cargo y son removidos del mismo los empleados públicos es una de las claves de la existencia de sistemas profesionales de SC. Las evaluaciones que analizamos suministran información acerca de estas prácticas de GRH que, sin perjuicio de su traducción, antes comentada, en el índice de mérito y el subíndice de competencia, pueden ser objeto de reflexión en este punto.

En este sentido, hay países, como Brasil, donde el servicio público federal recluta personal mediante concurso público, incluso para cargos temporales, garantizando la selección por mérito y calificación. No existe evidencia significativa, en términos generales, de manipulación o clientelismo sobre los concursos federales aunque hay quejas sobre la prórroga automática de contratos inicialmente temporales, y el derecho a recusación por parte de los funcionarios aún no ha sido reglamentado, por lo que faltan garantías contra posibles arbitrariedades. Existen, además, mecanismos de acción afirmativa para incorporar mujeres y personas de color, aunque el número de mujeres en los cargos de Dirección y Asesoría Superior (DAS) se mantiene bajo.

Sin embargo, en otros países predominan el conocimiento personal y las prácticas de acceso poco rigurosas. En Panamá, dado que únicamente se ha acreditado al 18% de los empleados públicos del gobierno central, el resto de los puestos aún es considerado como de libre designación. El factor político y el conocimiento personal de un funcionario de jerarquía se constituyen en las condiciones más importantes para acceder a un puesto. En Argentina, hay un uso habitual de designaciones transitorias de carácter político para cargos que deben ser cubiertos por concurso y que corresponden a funciones ejecutivas del sistema. En Colombia, también se reproduce una fuerte tradición clientelar en el acceso al empleo público, que la ley recién aprobada se propone erradicar. En Guatemala, las políticas de nombramiento, inducción, ascensos, y desarrollo de personal promueven la politización y arbitrariedad en el sistema, detectándose prácticas clientelares para el acceso. Las acciones de capacitación no logran desarrollarse en forma integrada con los otros subsistemas.

A diferencia del acceso, existe menor especificación y aplicación de normas en el proceso de desvinculación del SC. En muchos casos, aunque existe falta de

garantías frente al despido arbitrario, éste no se da en la práctica, ya sea por inercias culturales o por el peso corporativo de gremios y sindicatos de funcionarios. Es más, ni siquiera el despido justificado por razones organizativas o bajo rendimiento es una práctica frecuente. En Brasil, la Enmienda Constitucional 19/98 introduce la posibilidad de pérdida de inamovilidad del funcionario, un cambio sin precedentes para la burocracia brasileña. A la fecha, sin embargo, no se ha podido instrumentar la desvinculación funcional por mala evaluación de desempeño individual. Eso sí, los procedimientos disciplinarios en la administración pública federal existen y se aplican, llegándose al despido de funcionarios como resultado de investigaciones de fraudes desde la creación de la Contraloría General de la Unión.

En buena parte de los países, la excesiva flexibilidad del reclutamiento se traduce en rigidez de la desvinculación. En Panamá, no existen procedimientos para despidos por mal rendimiento y los empleados acreditados sólo pueden ser destituidos por cuestiones disciplinarias. En Venezuela, existe la posibilidad de despido por bajo rendimiento pero no se realiza en la práctica.

En Uruguay, existe una flexibilidad potencial a través del despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, y por la existencia de un sistema de evaluación del desempeño bastante extendido en su aplicación. En Chile, se cesa en los empleos públicos por renuncia voluntaria, jubilación, el incumplimiento de las obligaciones o la pérdida de requisitos para ejercer la función, destacando las innovaciones introducidas por la Ley de Probidad Administrativa. Entre ellas se encuentra, la suspensión del empleo del funcionario como medida disciplinaria (antes sólo era una medida preventiva dentro del proceso administrativo), y el establecimiento de la procedencia de la destitución del funcionario por infracción grave al principio de probidad. El marco legal contempla la desvinculación por mal desempeño pero estos procedimientos son de escaso uso.

### ***Alcance de la rotación política***

No obstante lo anterior, lo que en muchos países sigue constituyendo un hecho determinante de la rotación de empleos es la transición política. El cambio de color político de los gobiernos sigue produciendo en estos casos salidas y entradas de personal en el sistema público, como corresponde a las tradiciones político-administrativas de tipo clientelar.

En Panamá, en el reciente cambio de gobierno, una vez más se repitió un fenómeno clásico en la administración pública panameña: el despido de varios miles de trabajadores y su reemplazo por simpatizantes o conocidos de los altos mandos. Existe una alta rotación de directivos y del personal en general. Durante el gobierno de Mireya Moscoso se despidió aproximadamente a 25.000 empleados públicos, cuyos puestos fueron cubiertos con simpatizantes políticos, tal como está sucediendo en este último cambio de gestión. No se conoce la cantidad de despedidos por el nuevo gobierno pero la *Federación Nacional de Empleados Públicos* (FENASEP) estima que el proceso continuará al menos hasta

el primer trimestre de 2005. En la gestión del empleo prevalece la politización de las decisiones de incorporación, movilidad y desvinculación. Los empleados públicos tienen una alta probabilidad de ser destituidos ante cambios de ministros sin que esto tenga relación con el desempeño. Apreciaciones parecidas se contienen en las evaluaciones de otros países, como Bolivia o Ecuador.

En ocasiones, ni siquiera la pertenencia a escalafones supuestamente protegidos es garantía suficiente. En la República Dominicana, a pesar de que los funcionarios en la Carrera Administrativa tienen según la Ley 14-91 estabilidad, pueden ser despedidos con cambios de gobierno como en los hechos ha sucedido. Se calcula que a partir de agosto del 2004, con el nuevo gobierno, se han cancelado 3.000 funcionarios que ya habían sido incorporados a la Carrera Administrativa. En resumen, la no consagración del mérito, un sistema político que tradicionalmente utiliza los empleos estatales como prebendas clientelares, la escasa voluntad política de los partidos para utilizar la ley, y la falta de organizaciones sindicales y profesionales que presionen para introducir mecanismos de reclutamiento y promoción ordenados y universales son los factores de mayor influencia, según el informe, en este estado de cosas.

Frente a estos casos, en otros países (Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguay) la influencia de la transición política sobre los despidos de personal no es percibida o lo es en grado muy inferior.

### ***Interferencias políticas***

Además de los procesos de acceso y desvinculación, y de las consecuencias sobre los mismos de las transiciones políticas, todo un abanico de posibles extralimitaciones de la política sobre la administración aparece en las evaluaciones como limitantes a la profesionalización del sistema.

Así, en Ecuador, el fuerte componente clientelar ya aludido impacta sobre los ascensos y las decisiones salariales. También es el caso de Bolivia, el Perú y la República Dominicana, donde se repite la patrimonialización de la administración por las elites políticas en el poder y el predominio de redes clientelares de favores (incluyendo los favores familiares bajo la forma de nepotismo).

En México, la Nueva Ley, antes glosada, supone una reacción frente a la situación generalizada hasta 2003, que ha sido caracterizada como un reparto entre las elites políticas, los altos funcionarios y las burocracias sindicales, construido sobre una casi absoluta discrecionalidad en el manejo de los recursos humanos públicos. Habrá que esperar un tiempo hasta valorar el impacto real de la nueva legalidad sobre todo ello.

Incluso en Costa Rica, que goza de uno de los sistemas de mérito más antiguos de la Región, se constata cómo la influencia de dirigentes políticos y sindicales ha incidido en la eficacia y la eficiencia de la gestión, aumentando la proporción del

empleo del Gobierno Central Civil donde se detectan prácticas recurrentes y periódicas de revisión salarial no vinculadas al rendimiento ni a la productividad.

En Argentina, la falta de una estrategia de recursos humanos crea las condiciones para que el marco normativo sea modificado, eludido o distorsionado de acuerdo a los intereses de los grupos involucrados en estos procesos de decisión. Por otra parte, se da una progresiva politización de las decisiones, que tiene como impacto la degradación de las normas. Se encuentran caminos para eludir las reglas, se generalizan las excepciones a través de nuevas normas, o se aceptan como válidas prácticas distorsionadoras, que finalmente pueden en algunos casos consolidarse como regímenes paralelos al establecido. La práctica social de la cultura local que consiste en buscar la manera de eludir las reglas, sin infringirlas.

### **Las tensiones entre fortaleza y debilidad institucional**

La creación y desarrollo de sistemas profesionales y avanzados de gestión del empleo público y los recursos humanos que lo componen solo pueden darse en el marco de un mínimo de acuerdo entre los principales actores involucrados (partidos políticos, áreas centrales del gobierno, dirigentes políticos y de línea, entidades sindicales) acerca de la necesidad de establecer reglas de juego claras, y el compromiso de atenerse a estas reglas una vez establecidas. Hay países, como México, donde una reforma de amplio calado vive, como veíamos, sus primeros pasos, en los que el diagnóstico resalta especialmente las dificultades para conseguir estos acuerdos mínimos.

De los informes pueden derivarse, desde este punto de vista, dos tipos de contexto genéricos. Hay una serie de países cuyos marcos institucionales permiten prever una evolución positiva de sus sistemas de SC con un grado aceptable de consenso. En Costa Rica, la evaluación destaca precisamente un grado notable de consenso social entre los principales afectados. Así, las relaciones laborales, si bien llegan a conflictos ocasionales, se caracterizan por un equilibrio en la capacidad de influencia en las decisiones y se orientan por lo general a la transacción y la concertación. En Chile, una grave crisis política fue la espoleta de una reforma, representada por la Ley de Nuevo Trato, cuyo diseño e implementación se han venido desarrollando con un alto grado de consenso entre las fuerzas políticas. Algunos elementos de la nueva institucionalidad, como el Consejo de la Alta Dirección Pública, reflejan en su concepción esta orientación al acuerdo transversal interpartidario.

En cambio, hay otros países donde las evaluaciones se hacen eco de claros déficit en cuanto a la capacidad de acuerdo entre los principales actores con interés, así como una baja opinión de la ciudadanía respecto a los funcionarios públicos. En Paraguay, el fuerte corporativismo de los empleados públicos, sumado a los problemas de corrupción y la restricción del gasto público, ha generado en la ciudadanía una fuerte reacción frente a los funcionarios y, por extensión, un descrédito de la función pública. En otras ocasiones, la debilidad institucional

deriva de la dificultad de obtener consenso entre el gobierno y la oposición. Paradójicamente, estos desacuerdos pueden derivar tanto en bloqueo de las reformas (en El Salvador, la ley de SC de 1961 está obsoleta, pero los conflictos interpartidarios han impedido su modificación), como en la producción de dinámicas de cambio continuo (Ecuador, Honduras).

Los diagnósticos apuntan casos de constitucionalización excesiva de la materia (Brasil), lo que supone, las más de las veces, un freno evidente a las reformas. En el Perú, la modificación de la legislación sobre remuneraciones de los empleados públicos requiere una reforma constitucional. También se dan casos donde el recurso al Tribunal Constitucional se utiliza como herramienta dilatoria de la reforma legal del SC. Es el caso de Ecuador, donde fueron presentados por organizaciones sindicales y sociales ante el Tribunal Constitucional varios recursos de inconstitucionalidad contra la reforma que modifica la *Ley Orgánica del SC y Carrera Administrativa, Homologación y Unificación* de las remuneraciones del sector público. De hecho, Ecuador y Bolivia son, en los últimos años, ejemplos de las dificultades que para este tipo de reformas representan las coyunturas de alta efervescencia social e inestabilidad política.

El trabajo ha detectado un elevado número de regímenes de SC cuya norma de creación o de reforma global es posterior a 1990 (Bolivia, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Argentina, México, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela). Otros (Brasil, Chile y Uruguay), han vivido, también en los últimos años, reformas significativas en sus sistemas públicos de gestión del empleo y los RRHH. Una valoración optimista podría pensar en todo ello como la expresión, coincidente en el tiempo, de dinámicas reformadoras poderosas, nacidas bajo el influjo de las ideas de profesionalización y modernización de la Administración pública. Sin negar la realidad de estas influencias, lo cierto es que una volatilidad tal de los marcos legales básicos apunta al mismo tiempo a factores de debilidad institucional de los sistemas político-administrativos, y en ocasiones a la suplantación de las reformas por la retórica del cambio.

## **ALGUNAS RECOMENDACIONES FINALES**

Ciertamente, la diversidad de las situaciones y los marcos institucionales contemplados impiden extraer de los diagnósticos un volumen significativo de recomendaciones de validez general. No obstante, sí parece posible intentar la sistematización de algunas evidencias reiteradamente presentes en aquéllos, de las que se derivan líneas prioritarias de intervención en un número significativo de países.

### **A. En orden a la integración y consistencia básica de los sistemas de SC.**

- En los numerosos casos en los que todavía se detectan déficit en este sentido, resulta imprescindible construir, desarrollar, completar o integrar los **sistemas**

**de información** sobre los recursos humanos. Su consolidación es imprescindible para contar con un mínimo desarrollo del subsistema de planificación, y por consiguiente para dotar de valor estratégico a las políticas de recursos humanos. La definición de estándares de información, la construcción de registros de personal, la implementación de programas informáticos para la constancia y explotación de los datos, la integración de las bases de datos y el acceso a las mismas por parte de los diferentes gestores interesados, son, entre otras, acciones que deben seguir siendo impulsadas y apoyadas en diferentes países.

- En determinados países, será necesario esforzarse por **superar inequidades significativas** de los sistemas, consecuencia del diferente grado de acceso al poder de decisión y al manejo de recursos públicos, en ocasiones procedentes de fondos y programas de cooperación al desarrollo, por parte de colectivos profesionales, grupos de interés o sectores de la administración pública. En ciertos casos deberá ponerse atención, específicamente, al fortalecimiento de las instancias y mecanismos de gestión de las relaciones laborales, así como a la atención y resolución de conflictos de este orden, cohesionando y profesionalizando en la mayor medida posible la negociación laboral y el resto de prácticas de gestión asociadas.
- La creación de **instancias centrales** con responsabilidad por el funcionamiento conjunto del sistema, allí donde no existan o no hayan asumido propiamente este papel, o bien su desarrollo en los casos en que éste se revele como insuficientemente ejercido, parece otra de las líneas de actuación en este campo. Ahora bien, la orientación en este punto no debe ser la centralización burocrática de los sistemas y la preservación de una coherencia meramente formal. El énfasis debe ponerse en la dotación a estas instancias de inteligencia estratégica y capacidades técnicas en materia de gestión del capital humano, que les permitan conducir eficazmente los procesos de modernización, así como estimular y apoyar los esfuerzos que se realicen en este sentido desde las diferentes organizaciones públicas.
- En esta misma dirección, resulta imprescindible –y ésta es una orientación que los diagnósticos extienden a todos los países, sin excepción- el fortalecimiento de las **áreas y oficinas de recursos humanos** de los diferentes organismos públicos. Esto implica la superación de su generalizado papel actual de mera administración de incidencias y trámites, y la dotación de nuevas capacidades. La existencia de una red de instancias de gestión de recursos humanos dotadas de un mínimo de lenguaje común y del mayor grado posible de competencias técnico-profesionales, es la mejor garantía de integración y consistencia de un sistema moderno de SC.



## B. En orden a la profesionalización del SC

- Poner en marcha o perfeccionar **sistemas transparentes y competitivos de acceso** al empleo público es la primera prioridad. Del mismo modo, el uso de **mecanismos basados en el mérito y el rendimiento** para el diseño de los mecanismos de promoción y carrera, compensación, y corrección o sanción, en su caso. Ello exige, por una parte, invertir en la dotación de capacidades técnicas a los órganos especializados que han de intervenir en estos procesos. Por otra parte, hay que garantizarles un espacio de independencia en su actuación, debidamente protegido de la interferencia política o la intromisión arbitraria. La longitud del camino por recorrer en este campo es muy diferente en los distintos marcos institucionales contemplados, pero la necesidad existe en alguna medida en todos los países.
- La **profesionalización de los cuadros directivos** de la Administración pública es otra de las grandes prioridades. La definición de un espacio para la gerencia pública profesional, con mecanismos de acceso y compensación basados en el mérito y el rendimiento, y dotado de un estatuto de garantías adecuado, riguroso y flexible al mismo tiempo, es el primer paso, que encontramos sólo en algunos casos nacionales. La provisión de este espacio con directivos públicos capacitados exigirá programas específicos de reclutamiento, formación y desarrollo, que requerirán esfuerzos significativos.

## C. En orden a la implementación y consolidación de las reformas necesarias

- La **reforma legal** parece imprescindible en ciertos casos, ya sea por la obsolescencia del marco normativo existente o por la necesidad de ordenar, integrar normativa dispersa o llenar espacios jurídicos vacíos. En otros supuestos, la elaboración de una nueva ley de SC ha sido o puede estar llamada a ser la plataforma de lanzamiento de los cambios. En todo caso, la experiencia muestra que la nueva legislación debe huir de la retórica del cambio, y concentrarse en definir marcos que estimulen y faciliten el desarrollo de capacidades efectivas de gestión del empleo y los recursos humanos. Con alguna frecuencia, será recomendable que la reforma de los marcos jurídicos acompañe o siga a procesos fácticos de cambio, consolidándolos e institucionalizándolos, mas bien que iniciándolos.
- Los procesos de reforma deberán, como es obvio, adaptarse a las **peculiaridades de cada entorno institucional**. En ciertos casos, como se apunta en algún diagnóstico, los cambios deberán aprovechar las posibilidades de avance que ofrezcan determinadas organizaciones o sectores de la Administración pública. No obstante, debe tenerse en cuenta que, por su carácter sistémico, el SC es un ámbito institucional en el que la efectividad de las reformas requerirá, las más de las veces, **visiones globales y enfoques**

**integrados**, sin perjuicio de que el desarrollo, secuencia y consolidación de los cambios se adecue a ritmos y escenarios diferentes.

- La **difusión social de las ideas que inspiran el cambio** hacia sistemas profesionales y eficaces de gestión del capital humano al servicio del sector público parece imprescindible. Desde el punto de vista de los contenidos del cambio, la Carta Iberoamericana de la Función Pública puede ser un referente inspirador útil.
- La **construcción de consensos** sociales y políticos es vista en la mayor parte de los diagnósticos como una condición imprescindible para el éxito de las reformas. La profesionalización y modernización del SC debe pasar a ser una aspiración colectiva transversal a los intereses partidarios, apoyada, y si es posible reclamada, por las empresas y organizaciones de la sociedad civil, y vinculada a la modernización económica y social de los países. Sólo desde estos consensos cabrá vencer las considerables resistencias que se oponen a esta clase de reformas.