

Banco Interamericano de Desarrollo
Diálogo Regional de Políticas

MARCO ANALÍTICO PARA EL
DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DE
SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL

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

Barcelona, abril 2002

ÍNDICE

	Página
I. PRESENTACIÓN	4
II. ÁMBITO DE LOS TRABAJOS DE DIAGNÓSTICO	6
III. MODELO DE REFERENCIA	
III.1. INTRODUCCIÓN	9
III.2. UN MODELO DE SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN DEL EMPLEO Y LOS RECURSOS HUMANOS	11
III.3. LOS SUBSISTEMAS BÁSICOS QUE INTEGRAN EL MODELO	15
IV. ORIENTACIONES METODOLÓGICAS	
IV. 1. ORIENTACIONES DE CONTENIDO: ANÁLISIS DE SUBSISTEMAS DE LA GRH	18
IV.1.1. Planificación de Recursos Humanos	19
IV.1.2. Organización del Trabajo	23
IV.1.3. Gestión del Empleo	27
IV.1.4. Gestión del Rendimiento	31
IV.1.5. Gestión de la Compensación	34
IV.1.6. Gestión del Desarrollo	38
IV.1.7. Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	42
IV.1.8. Organización de la función RRHH	46
IV. 2. ORIENTACIONES DE PROCESO	
IV.2.1. Revisión de antecedentes y contexto institucional	47
IV.2.2. Análisis funcional del Servicio Civil en tanto que sistema de GRH	48
IV.2.3. Elaboración de los Índices	51
IV.2.4. Conclusiones y recomendaciones	52

ANEXOS	55
ANEXO 1. GLOSARIO DE TÉRMINOS UTILIZADOS	56
ANEXO 2. LAS PECULIARIDADES DE LOS SISTEMAS PÚBLICOS	63
ANEXO 3. RELACIÓN DE INDICADORES	70
ANEXO 4. ÍNDICES PARA LA EVALUACIÓN DE SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL	73
ANEXO 5. ESQUEMA DEL INFORME FINAL	79
ANEXO 6. LISTA GENERAL DE COMPROBACIÓN DE PUNTOS CRÍTICOS	81
BIBLIOGRAFÍA	97

I. PRESENTACIÓN

Objeto

El objeto de este documento, redactado por encargo del Banco Interamericano de Desarrollo, es presentar un marco analítico destinado a servir como referente común para diagnosticar sistemas nacionales de Servicio Civil (SC) en países situados dentro del ámbito de actuación del Banco.

Propósito y características del documento

La finalidad es triple:

- a) Facilitar la tarea de los analistas de sistemas nacionales de SC, suministrando un referente de contraste y unas orientaciones metodológicas que constituyan un instrumento útil para su trabajo.
- b) Posibilitar un enfoque común de los diagnósticos, que facilite el posterior análisis comparado de sus conclusiones por parte de los destinatarios de las mismas.
- c) Suministrar un instrumental metodológico de medida mediante índices que permitan después valorar comparativamente determinadas dimensiones de las distintas realidades nacionales analizadas.

Alcance del documento

El documento pretende ser un marco analítico, y no un manual. Su objetivo no es, por tanto, estandarizar el comportamiento de los analistas con arreglo a un patrón metodológico predeterminado en su contenido, secuencia y detalles. La poderosa influencia de factores contextuales que es inherente al examen de diferentes realidades nacionales desaconseja este enfoque. Por otra parte, no nos enfrentamos a una única organización sino a un sistema político-administrativo compuesto por redes de organizaciones, lo que obliga a extraer conclusiones con un grado de generalidad muy notable.

Por todo ello, la pretensión es, más bien, la de construir un lenguaje analítico común capaz de facilitar una aproximación compartida, pero que en ningún caso sustituye al juicio experto de los auditores a la hora de adaptarse a los diferentes entornos y obtener sus propias conclusiones.

Rasgos básicos de los trabajos

Son elementos sustantivos que se pretende que reunan en todo caso los trabajos de diagnóstico:

- a) El manejo de un referente común de contraste, integrado por el modelo teórico de funcionamiento de

sistemas de SC que se presenta y desarrolla en el documento.

- b) La utilización de una metodología rigurosa de análisis, basada en la obtención de evidencias que fundamenten las conclusiones.

Estructura del documento

El documento se ordena en la forma siguiente:

- ✍ El siguiente apartado (II) se dedica a identificar, con la mayor claridad posible, el ámbito objetivo de los trabajos de diagnóstico, precisando el alcance de la noción de "Servicio Civil", así como su extensión y delimitación a los fines de dichos trabajos.
- ✍ El apartado III se destina a la presentación de un modelo genérico de referencia¹, de alcance global y sistémico, para la gestión pública del empleo y los recursos humanos, destinado a servir de contraste en el análisis de las realidades nacionales.
- ✍ El apartado IV, el de mayor extensión, está dedicado a suministrar las orientaciones más precisas para los trabajos de diagnóstico. Para ello intenta precisar, hasta donde se considera posible, indicaciones de contenido y de método para el análisis de los diferentes subsistemas en los que se despliega el modelo global presentado anteriormente.

Se incluyen además, como anexos,

- a) un glosario de términos utilizados en el documento;
- b) un apartado referente a las peculiaridades de los sistemas públicos de gestión del empleo y los RRHH, destinado a enmarcar mejor el modelo propuesto en el entorno político-administrativo;
- c) una relación de los indicadores cuantitativos propuestos para fundamentar determinados aspectos del diagnóstico;
- d) los índices y subíndices previstos para la concentración final del diagnóstico, así como las indicaciones metodológicas para formarlos;
- e) una lista global de comprobación de puntos críticos, que incorpora la escala de valoración y las pautas de ponderación de cada uno, así como su relación con índices y subíndices; y

¹ El modelo teórico de GRH que se presenta en el apartado III de este documento se basa en los enfoques utilizados por el Departamento de Dirección de Recursos Humanos de ESADE, desarrollados y adaptados al ámbito público por su Instituto de Dirección y Gestión Pública. El autor agradece especialmente las aportaciones del profesor Ricard Serlavós, de las que se nutre en buena medida la aproximación básica adoptada.

f) un esquema orientativo de los contenidos del informe final.

Se incluye asimismo un conjunto de referencias bibliográficas.

II. ÁMBITO DE LOS TRABAJOS DE DIAGNÓSTICO

Este apartado está destinado a delimitar con la mayor precisión posible el objeto de los trabajos de auditoría, definiendo el alcance que se da, a estos efectos, al concepto de Servicio Civil.

Qué entendemos por Servicio Civil

En un sentido amplio, entendemos por Servicio Civil (SC) el **sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existente en una realidad nacional determinada.**

En un sentido más restringido, puede hablarse en propiedad de SC cuando dicho sistema **incorpora arreglos institucionales específicos, más o menos alejados de los que caracterizan al empleo común, con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales.**

De esta doble aproximación se desprenden algunas notas de utilidad para una delimitación más precisa de la noción, que se desarrollan en los párrafos siguientes.

Elementos y fines de un sistema de SC

El SC está constituido por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.

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

Un sistema de SC es algo más que un marco regulador

Un sistema de SC se halla modulado e influido en mayor o menor medida por un marco jurídico específico, pero no debe confundirse con él. Por una parte, porque en la realidad serán constatables, con toda probabilidad, casos de incumplimiento reiterado de las regulaciones. Por otra, porque a veces el margen de interpretación de éstas será lo suficientemente amplio como para que dentro del mismo quepan prácticas distintas y aun contrapuestas.

Aquello que identifica sustantivamente a un sistema de SC, y que constituye, por tanto, el objeto del análisis que se pretende, es el **conjunto de prácticas que caracterizan en la realidad el funcionamiento, en este campo, de los sistemas político-administrativos nacionales examinados, cualquiera que sea el grado de proximidad o alejamiento entre ese funcionamiento y el marco regulador vigente**. El análisis de este último forma parte -y parte importante- del trabajo, pero no debe ser confundido con la totalidad del propósito perseguido

En un sistema de SC caben uno o más tipos de relación de empleo

Definirlo como sistema de gestión del empleo público supone adoptar una visión amplia del SC, en la que caben relaciones de empleo de diferente signo, más o menos próximas al régimen laboral ordinario. El SC, así definido, puede albergar relaciones de empleo basadas en un nombramiento o en un contrato, reguladas por el derecho público o por el derecho privado, y cuyas controversias se sustancian ante órganos judiciales especiales o ante tribunales comunes.

Por consiguiente, a los fines del análisis que nos ocupa, la uniformidad o diversidad de las regulaciones, estructuras y políticas de gestión pública del empleo y los recursos humanos en un determinado país no determinan o establecen límites al alcance de los trabajos, sino que expresan solamente la existencia de diversos modelos nacionales de SC, que aquéllos reflejarán oportunamente.

Uno o más niveles de administración

El ámbito propio de cada trabajo de diagnóstico será, como es lógico, el establecido en sus términos de referencia. Es evidente que la complejidad y dificultad de la tarea serán tanto mayores cuanto más extenso y diversificado sea el ámbito institucional analizado. Sin perjuicio de ello, este marco analítico puede ser aplicado al diagnóstico del SC tanto si se entiende limitado a la administración central como si se decide extenderlo a las administraciones de los gobiernos subnacionales.

III. MODELO DE REFERENCIA

III.1. INTRODUCCIÓN

La definición de un modelo de referencia que sirva para orientar el análisis es uno de los objetivos básicos de este documento. Se intenta en este apartado precisar el alcance de este referente e identificar la opción propuesta.

¿Sobre qué bases construir un referente?

Como se dijo en la presentación, el método de trabajo propuesto implica la utilización de un referente común para la ejecución de los trabajos de diagnóstico. ¿Cuál debe ser el marco de referencia para el analista de sistemas públicos de gestión del empleo y los recursos humanos?

La respuesta, aparentemente sencilla, podría ser: las normas y principios generalmente aceptados y desarrollados por los expertos en estos campos. El problema es que se trata de materias cuya complejidad hace que no exista un patrón teórico de general aceptación, un conjunto de principios incontrovertidos que se impongan con claridad. Sin salir del ámbito de la gestión privada, diversos enfoques compiten, divergiendo en aspectos a veces relevantes. Más aún, si nos adentramos en el campo de la gestión pública, en el que nuevas variables confieren al objeto que enfrentamos una importante complejidad adicional, que se traduce en la existencia de múltiples perspectivas.

Es necesario elegir un modelo

Pese a todo, es imprescindible elegir, optando, entre los existentes, por un marco de referencia que sea relevante, comprensible, fácil de manejar y adaptado al ámbito y escala en que se desarrollarán los trabajos. El analista no contará con un referente tan preciso como lo es, por ejemplo, el plan contable para el auditor financiero, sino con un modelo (*v. glosario*) de gestión de recursos humanos (GRH), seleccionado entre otros posibles.

El modelo de GRH que se propone

El modelo de GRH que presentamos en el epígrafe siguiente ofrece, a nuestro juicio, las siguientes ventajas:

- a) Asume un enfoque amplio, capaz de albergar perspectivas diferentes y aproximaciones multidisciplinarias, sin decantarse innecesariamente por puntos de vista excluyentes.

- b) Es un modelo actual, que incorpora las orientaciones más modernas de la GRH.
- c) Se adapta bien a la macroescala de análisis que, como se ha indicado en el apartado anterior, caracteriza a los trabajos de diagnóstico institucional para los que debe servir de referente.
- d) Aunque pensado originalmente en el ámbito de la gestión privada, ha sido desarrollado y adaptado al sector público, y probado con éxito en el mismo, en los campos de la docencia y la consultoría.

III.2. UN MODELO DE SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN DEL EMPLEO Y LOS RECURSOS HUMANOS

A continuación, se presenta el modelo teórico de referencia en su dimensión más global, precisando la razón de ser de la GRH, su valor estratégico y los factores situacionales que en todo caso deben ser considerados.



Figura 1. Fuente: Adaptado de Serlavós, R.

La GRH actúa como un nexo entre la estrategia y las personas

La figura 1 muestra una aproximación inicial y global, podría decirse que en visión panorámica, a los elementos básicos del modelo teórico propuesto. La GRH es presentada como un sistema integrado de gestión, cuya finalidad básica o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia (v. *glosario*) de una organización o sistema multiorganizativo ², para la producción de resultados acordes con las finalidades perseguidas.

Los resultados que deben ser alcanzados dependen, en una medida por determinar en cada caso, de las personas, en un doble sentido:

- Se hallan influenciados por el grado de adecuación del **dimensionamiento**, cuantitativo y cualitativo, de los recursos humanos a las finalidades perseguidas.

² En adelante, para una mayor sencillez expositiva, las referencias al término “organización” se entenderán extensibles, cuando no se indique lo contrario, al sistema o complejo institucional multiorganizativo cuyo sistema de SC deba ser objeto del análisis.

- b) Son consecuencia de las **conductas** observadas por las personas en su trabajo.

La GRH está llamada a incidir sobre ambas variables. La valoración global de un sistema de GRH cabe referirla, por tanto, a la medida en la que esa incidencia es de signo positivo, y se traduce en resultados efectivos.

La GRH es un sistema de valor estratégico

La coherencia estratégica es un rasgo fundamental del modelo. Ello significa que la calidad de la GRH, tanto la de cada una de sus políticas o prácticas como la del sistema de gestión en su integridad, no puede ser juzgada al margen de su conexión con la estrategia (misión, prioridades, objetivos) de la organización. La GRH no crea valor sino en la medida en que resulta coherente con las prioridades y finalidades organizativas.

La macroescala en la que operan los trabajos de diagnóstico institucional de sistemas de SC obligará a abordar la cuestión de la coherencia estratégica en forma relativamente distinta de cómo se procedería en el caso de una única organización. Por una parte, los pronunciamientos estratégicos serán, en general, (salvo excepciones, como puede representar en ocasiones la política fiscal) más genéricos y ambiguos, haciendo imprescindible un esfuerzo interpretativo considerable. Por otra, su grado de explicitud tenderá a ser más reducido, lo que obligará al auditor a intentar que afloren preferencias y orientaciones implícitas.

Hay factores situacionales influyentes, que deben ser considerados

El conjunto de políticas y prácticas de personal (v. *glosario*) al que llamamos GRH no constituye la única fuente de influencias sobre las dos variables expuestas (dimensionamiento y conductas). Debe tenerse, además, en cuenta, el peso de otros factores situacionales influyentes, identificables en el interior de la organización o en el exterior de la misma.

Dichos factores situacionales influyen sobre las personas y su conducta, ya sea directamente o de manera indirecta: esto es, por medio de su influencia sobre el diseño y ejecución de las políticas y prácticas de GRH, o incluso incidiendo en los propios pronunciamientos estratégicos de la organización.

Factores de contexto interno

En el contexto organizativo interno, numerosos factores situacionales pueden ser considerados. Entre ellos, cabe citar: la situación política interna, el contexto presupuestario, la tecnología utilizada, los sistemas de trabajo, la estructura sociológica de las plantillas, los

estilos de dirección... En cada situación, serán reconocibles unos u otros como determinantes de influencias relevantes. En todo caso, hay dos factores que se consideran de análisis obligado, por su importante incidencia, directa o indirecta, en el comportamiento humano: la estructura y la cultura organizativas.

La **estructura** (v. glosario) es una importante fuente de influencias. El grado de estandarización del comportamiento mediante normas o descripciones de tareas, el tamaño de la pirámide jerárquica, el funcionamiento de los sistemas de planificación, los tipos de control, el grado de centralización/descentralización en la toma de decisiones, son, entre otros, datos estructurales relevantes para la gestión de las personas.

La **cultura organizativa** (v. glosario) es asimismo un factor situacional de extraordinaria importancia. Con frecuencia, los modelos mentales y valores interiorizados en el contexto organizativo constituyen una clave explicativa del comportamiento humano, así como de las propias políticas y prácticas de GRH.

Factores de entorno

También en el exterior de la organización son numerosos los factores situacionales influyentes. Entre otros, la situación sociopolítica, la económica, la evolución tecnológica, las expectativas de los usuarios de los servicios públicos, los creadores de opinión, los medios... También en este campo dos factores de entorno son de análisis ineludible en los trabajos de diagnóstico, por su trascendencia para la gestión de las personas: las normas jurídicas de aplicación y el mercado de trabajo.

El **marco jurídico** es un poderoso elemento del entorno, cuya influencia -ordinariamente, introduciendo limitaciones- sobre el funcionamiento de los sistemas de GRH es incuestionable. En el ámbito público, la extensión e intensidad de las regulaciones incrementa su importancia. Del marco legal derivan algunas de las principales singularidades y restricciones que la GRH debe asumir en los sistemas públicos.

El **mercado de trabajo** constituye asimismo un referente de la mayor importancia para el diseño y funcionamiento de políticas y prácticas de GRH. Como se verá más adelante, en campos como el aprovisionamiento de RRHH o las políticas de compensación, entre otros, el mercado laboral es un factor situacional de trascendencia indudable.

Utilidad del modelo a fines de diagnóstico: Es crucial ubicar bien cada problema

La visión, global y panorámica, del modelo propuesto, presentada hasta este punto, suministra ya algunos elementos útiles para el diagnóstico de sistemas de GRH, en especial para el análisis causal de los problemas. Se volverá a hacer referencia a ello en el apartado IV.2. En concreto, puede ser utilizada como un mapa capaz de facilitar indicaciones acerca del lugar de origen o raíz de las disfunciones que se van detectando.

Así, una disfunción detectada en el funcionamiento de un sistema de GRH (por ejemplo, una escasa adecuación entre persona y puesto, el exceso de rigidez en la movilidad o promoción, o la inequidad retributiva...) puede deberse simplemente al inadecuado diseño de una política de personal, o a prácticas de GRH contraindicadas, pero también a la falta de claridad estratégica en la organización, a la inexistencia de una estrategia de RRHH mínimamente precisa y coherente, a desajustes de diseño estructural, a restricciones jurídicas, a contracciones del mercado laboral, a modelos mentales o pautas culturales dominantes, o a cualesquiera otros factores situacionales internos o de entorno.

Detectar el área-raíz del problema (o las áreas, ya que con frecuencia estaremos ante más de una) resulta imprescindible para lo que podríamos llamar “acertar en la diana”, esto es, para que el diagnóstico apunte a las soluciones correctas. Por poner un único ejemplo de lo contrario, si para resolver un problema de origen predominantemente cultural se preconiza una reforma legal, probablemente la disfunción tienda a perpetuarse.

III.3. LOS SUBSISTEMAS BÁSICOS QUE INTEGRAN EL MODELO

El modelo propuesto se desarrolla en este apartado, que se dedica a presentar los principales componentes o subsistemas de la GRH. La importancia de esta sistematización radica en que, como se desarrollará en el epígrafe IV, los elementos que aquí se presentan constituirán los principales campos de análisis para ordenar el trabajo de diagnóstico.

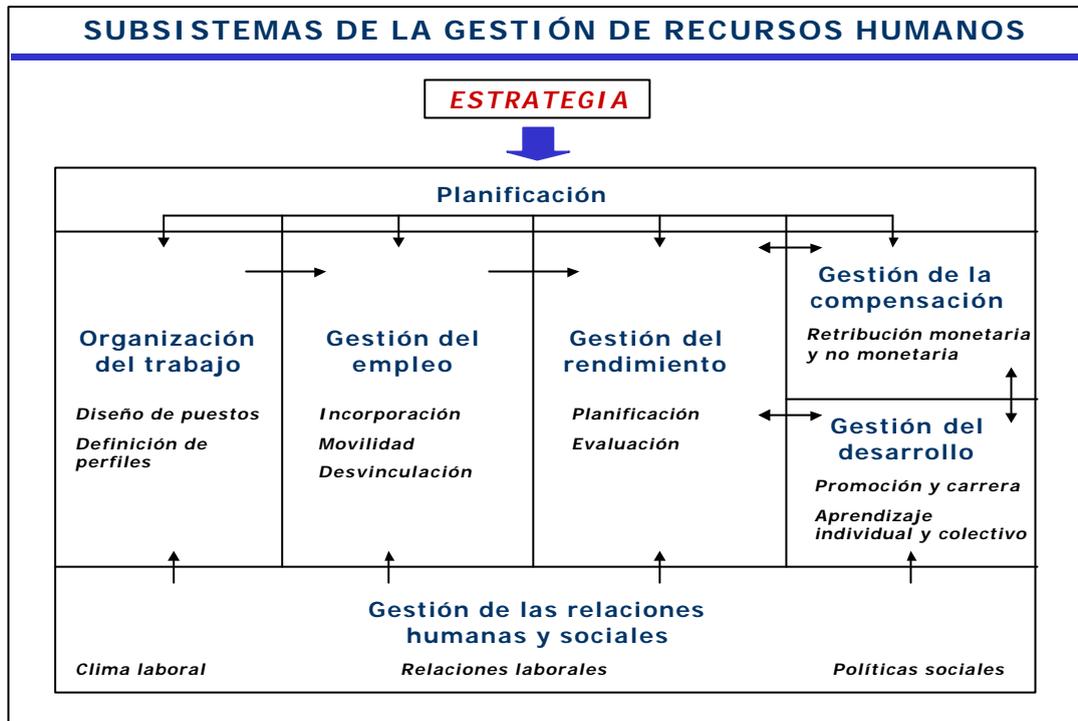


Figura 2. Fuente: elaboración propia, adaptando un modelo de Serlavós, R.

La GRH se despliega en diferentes subsistemas

Si, volviendo a la figura 1, imagináramos que un mecanismo fotográfico de zoom nos aproxima el círculo central del diagrama, en el que habíamos situado la GRH, de tal forma que pudiésemos inspeccionar en detalle lo que hay en su interior, lo que hallaríamos es el contenido de la figura 2.

Ésta nos presenta a la GRH como un sistema integrado de gestión que se despliega en diferentes componentes, los cuales operan como subsistemas de aquél, y aparecen conectados e interrelacionados en la forma que expresan las flechas.

Es necesaria una estrategia de RRHH

La parte superior de la figura 2 nos muestra de nuevo el referente estratégico. Si en el diagrama de la figura 1 se trataba de la estrategia organizativa, aquí se apunta a una derivación o subproducto de aquélla: una estrategia de recursos humanos. Podemos definir ésta como un

conjunto de prioridades o finalidades básicas que orientan las políticas y prácticas de GRH, para ponerlas al servicio de la estrategia organizativa.

La existencia -más o menos explícita y formalizada- de una estrategia de recursos humanos es imprescindible para:

- a) Alcanzar lo que antes llamábamos coherencia estratégica del sistema de GRH, es decir, el alineamiento entre las políticas y prácticas de personal y las prioridades de la organización.
- b) Dotar de sentido y valor a las políticas y prácticas de GRH, que de lo contrario tenderán a la mera administración de personal, actividad rutinaria e inercial de puro mantenimiento de lo existente, privada de impulso propio
- c) Hacer posible la innovación de las políticas y prácticas de GRH.

Siete subsistemas básicos

La figura 2 nos presenta a la GRH integrada por siete subsistemas interconectados, ubicados verticalmente en tres niveles:

En el nivel superior, la **Planificación de RRHH**, que constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de GRH, y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas, con los que aparece conectada.

En el nivel intermedio, cinco subsistemas, ordenados en horizontal en cuatro bloques, con arreglo a una secuencia lógica:

En el primero, la **Organización del Trabajo**, que prefigura y concreta los contenidos de las tareas y las características de las personas llamadas a desempeñarlas.

En el segundo, la **Gestión del Empleo**, que comprende los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas.

En el tercero, la **Gestión del Rendimiento**, que planifica, estimula y evalúa la contribución de las personas.

En el cuarto, por una parte, la **Gestión de la Compensación**, que retribuye la contribución; y por otra, la **Gestión del Desarrollo**, que se cuida del crecimiento individual y colectivo.

Por último, en el nivel inferior, la **Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales**, que se relaciona a su vez con todos los subsistemas mencionados anteriormente.

Tres requisitos son imprescindibles para que un conjunto de políticas y prácticas de GRH funcionen, en una organización determinada, como un sistema integrado, capaz de aportar valor y contribuir al logro de los objetivos organizativos:

Los subsistemas deben estar operativos

1. En primer lugar, es necesario que todos los subsistemas enunciados se encuentren operativos, es decir, que exista un conjunto mínimo de políticas y prácticas de personal coherentes que permitan inferir racionalmente su existencia y operatividad. Así, por ejemplo, si no existe una evaluación del rendimiento mínimamente formalizada, los procesos de promoción y carrera quedarán privados de insumos básicos para desarrollarse adecuadamente. La tendencia será a producir ascensos arbitrarios, o bien basados en la antigüedad o en méritos puramente formales.

Deben producirse las interconexiones necesarias

2. Los subsistemas de la GRH deberán, además, funcionar interconectados, en la forma representada por las flechas de la figura 2, que más adelante se precisará con más detalle. Así, por poner también un ejemplo, si no existe interconexión operativa entre el diseño de los puestos y perfiles y los procesos de incorporación de personal (si cada subsistema opera aislado) difícilmente se logrará la idoneidad en las adscripciones de las personas a las tareas.

Debe existir coherencia estratégica

3. Por último, la totalidad de los subsistemas deben aparecer como aplicaciones de una estrategia de RRHH, derivada de la estrategia organizativa, y cohesionados por aquélla. Una política o práctica de personal no puede ser juzgada, como ya dijimos, al margen de esta coherencia básica. Por acudir a un ejemplo, si una política de retribución variable ligada al rendimiento remunera -aunque lo haga de manera técnicamente irreprochable- objetivos que no son claras prioridades organizativas, estará desviando inadecuadamente la conducta de las personas y causando, en realidad, un perjuicio a la organización.

IV. ORIENTACIONES METODOLÓGICAS

El método de trabajo que proponemos parte del modelo descrito en el epígrafe anterior, y consiste en la identificación y análisis de las políticas y prácticas de GRH que pueden ser reconocidas en el sistema nacional de SC que deba ser examinado, siguiendo para ello el orden de los diferentes subsistemas reseñados anteriormente.

Destinamos el presente epígrafe del documento a precisar, en primer lugar, un conjunto de referentes y recomendaciones de contenido, destinadas a orientar el análisis de cada uno de los subsistemas mencionados, para concretar luego algunas orientaciones de método, que concreten el proceso de trabajo que se propone.

IV. 1. ORIENTACIONES DE CONTENIDO: ANÁLISIS DE SUBSISTEMAS DE GRH

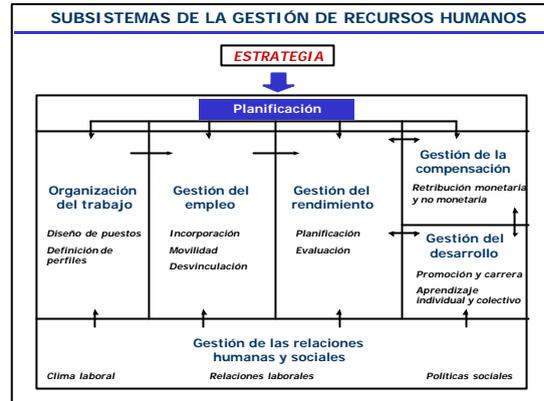
Para cada uno de los siete subsistemas que, de acuerdo con el modelo descrito, deben ser analizados, en el marco de los trabajos de auditoría de sistemas de SC, se abordan en este apartado las siguientes cuestiones:

- a) *Objeto o finalidad básica de cada subsistema.*
- b) *Identificación de otros subsistemas con los que se relaciona, y sentido de esa relación.*
- c) *Procesos y prácticas en los que se despliega.*
- d) *Puntos críticos que deben ser tenidos en cuenta por los auditores al analizar cada subsistema. Se enunciarán como proposiciones que, tomadas conjuntamente, caracterizarían una GRH correcta en cada campo, y que deberán ser contrastadas por el analista para determinar el grado en que resultan constatables en cada caso. Estas proposiciones definen por tanto óptimos, respecto de los cuales cabe un grado mayor o menor de acercamiento. En el anexo 6 se reúnen todas ellas con el formato de una lista de comprobación, o “check list”, de puntos críticos.*
- e) *Consideraciones específicas de utilidad para el análisis del subsistema en cuestión.*

IV. 1. 1. Planificación de Recursos Humanos

A) Objeto

Mediante la Planificación de RRHH (PRH), una organización realiza el estudio de sus necesidades, cuantitativas y cualitativas de RRHH a corto, medio y largo plazo, contrasta las necesidades detectadas con sus capacidades internas, e identifica las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias



La PRH es el subsistema que facilita la coherencia estratégica de las diferentes políticas y prácticas de GRH, conectando éstas con las prioridades de la organización. Podemos decir, por ello, que constituye la “puerta de entrada” en un sistema integrado de GRH.

B) Relación con otros subsistemas

En consecuencia de lo anterior, la PRH está llamada a relacionarse con la totalidad de los subsistemas de la GRH. La existencia de esta relación será el elemento determinante para que las políticas y prácticas de personal respondan a prioridades y objetivos previamente definidos, y no a comportamientos meramente inerciales o reactivos.

Para el evaluador, la comprobación de estas interconexiones se producirá preferentemente cuando se examine cada uno de los diferentes subsistemas, formulándose, en el trabajo dedicado a cada uno de ellos, la siguiente pregunta:

¿Hasta qué punto las políticas, decisiones y prácticas de GRH en este campo concreto obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de PRH?

C) Procesos

En un subsistema de PRH, podemos distinguir los siguientes procesos:

- El **análisis de necesidades brutas de RRHH**, consistente en la previsión de las necesidades cuantitativas (cuántas personas, cuánto tiempo) y cualitativas (qué competencias -v. glosario-) se precisarán, para hacer qué cosas y en qué momento.

- b) El **análisis de las disponibilidades, actuales y futuras**, destinado a identificar la situación previsible en el campo objeto de análisis, si no se actuara en un sentido corrector de la evolución vegetativa de los recursos existentes.
- c) El **análisis de las necesidades netas de RRHH**, resultantes del contraste entre los dos apartados anteriores, del que resultará una diferencia, por exceso o por defecto.
- d) La **programación de medidas de cobertura**, mediante la cual se trata de identificar y prever las acciones que deberán realizarse para satisfacer las necesidades netas detectadas, y que pueden afectar a cualquiera de los subsistemas de la GRH.

D) Puntos críticos

Algunas cuestiones centrales de un sistema de PRH, cuyo examen no deberá ser omitido por el analista, son las siguientes:

Existencia e integridad del sistema

Es constatable un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de PRH.

Coherencia estratégica

Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es ordinariamente alto.

Los mecanismos de PRH hacen posible una adaptación flexible de las prácticas de personal a los cambios estratégicos de la organización.

Información de base

Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.

Eficacia

Las políticas e instrumentos de PRH que se utilizan permiten, en general, la optimización de los efectivos, la correcta distribución de los recursos, y in reparto adecuado de la carga de trabajo entre las unidades.

/// No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos. (Se relaciona con los indicadores 9, 10, 11, 12 y 13 del anexo 4)

/// El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país. (Se relaciona con los indicadores 2 y 3 del anexo 4)

/// Las operaciones de redistribución de efectivos se llevan a cabo siempre que es necesario.

/// La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas. (Se relaciona con los indicadores 14 y 15 del anexo 4)

Administración

/// Las previsiones de la PRH son objeto de seguimiento y actualización para ser, en caso necesario, reajustadas a los cambios de estrategia o entorno.

/// Los directivos de línea conocen las previsiones de la PRH, y participan en su elaboración y seguimiento.

E) Consideraciones específicas

/// En el análisis de la PRH, pueden distinguirse conceptualmente dos momentos o niveles: el del examen de los instrumentos, mecanismos y decisiones propios de la planificación de personal, y el de la evaluación de la operatividad de aquéllos, constatando su grado de influencia en las diferentes políticas, prácticas y decisiones de GRH. Esto no significa que se preconice una determinada secuencia temporal de trabajo, que corresponde a cada analista organizar, pero sí debe tenerse en cuenta que una visión completa de la PRH sólo se conseguirá cuando se hayan analizado el conjunto de los subsistemas que integran el modelo.

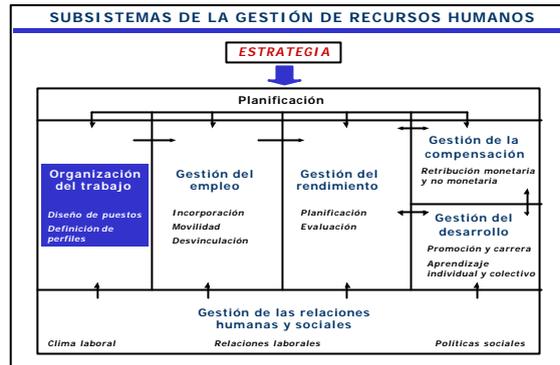
/// En el ámbito público, no es infrecuente hallar áreas orgánicas o funcionales en las que las decisiones son habitualmente inerciales o reactivas, junto a otras en las que, normalmente por haberse impuesto prioridades estratégicas contundentes, se ha desarrollado un instrumental planificador apreciable. El evaluador deberá tener esto presente para evitar tomar la parte por el todo.

- /// Ordinariamente, el desarrollo de la PRH está relacionado (no causalmente) con el de los sistemas de información sobre el personal. Una buena forma de comenzar el análisis de este subsistema es, precisamente, explorar la calidad de dichos SSII.
- /// En defecto de instrumentos más elaborados y específicos, los presupuestos contienen elementos de planificación de personal, que deben ser tenidos en cuenta. Un análisis del proceso de elaboración de los presupuestos, así como de los mecanismos y decisiones de ejecución y control, parecen imprescindibles para el éxito del trabajo en este campo.
- /// Como se ha apuntado, determinados indicadores cuantitativos sobre las cifras de dotaciones del SC, peso fiscal del empleo público, y tecnificación de las plantillas, deben ser utilizados en el análisis de este subsistema.

IV.1.2. Organización del Trabajo

A) Objeto

El subsistema de organización del trabajo integra el conjunto de políticas y prácticas de GRH destinadas a definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas, así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas, en cada caso, a desempeñarlas.



B) Relaciones con otros subsistemas

En un sistema integrado de GRH, la organización del trabajo aparece conectada con la planificación, de la que recibe los insumos necesarios (al menos cuando la PRH es de medio/largo plazo; en cambio, cuando se planifica para el corto plazo, la organización del trabajo existente tiende a operar con frecuencia como variable independiente, difícilmente modificable por el proceso planificador).

Las interconexiones más trascendentes se producen con el subsistema de gestión del empleo. El diseño adecuado de los puestos y los perfiles opera especialmente como un prerrequisito para una correcta gestión de los procesos de incorporación de las personas, posibilitando la calidad del ajuste entre las necesidades de la organización y el mercado de trabajo (ya sea el mercado laboral general, o el mercado interno).

C) Procesos

En un subsistema de organización del trabajo, son dos los procesos diferenciados que deben contemplarse:

- a) El **diseño de los puestos de trabajo**, que implica la descripción de las actividades, funciones, responsabilidades y finalidades que la organización asigna al puesto, y que, conjuntamente, configuran el marco en el que el ocupante del mismo deberá desarrollar su contribución y obtener los resultados esperados.

El diseño de los puestos supone realizar opciones importantes acerca de:

- El grado de especialización (v. glosario) horizontal y vertical del puesto.

- El grado de formalización del comportamiento (estandarización de la conducta del ocupante) que se establece.
- b) La **definición de los perfiles** (v. glosario) de los ocupantes de los puestos, consistentes en la identificación de las competencias básicas que aquéllos deben reunir.

D) Puntos críticos

Existencia e integridad del subsistema

~~///~~ *Es constatable un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Organización del Trabajo, tal como han sido descritos.*

Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos

~~///~~ *El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.*

~~///~~ *La descripción de los puestos está realizada con precisión, de tal manera que la estructura de responsabilidades está clara. Cada empleado sabe de qué responde y por qué será valorada su contribución.*

~~///~~ *La precisión en la descripción de las tareas no vuelve ésta tan exhaustiva que dificulte la adaptación a circunstancias cambiantes o no previstas.*

~~///~~ *El diseño de puestos tiende a enriquecer o ampliar éstos horizontal y verticalmente en lo posible para producir ganancias de calidad del trabajo y motivación de las personas, sin pérdidas graves de productividad o coordinación (v. voz "especialización" en glosario).*

~~///~~ *La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo*

Calidad de la definición de perfiles

- /// Los perfiles de idoneidad de los ocupantes de los puestos van más allá de los requisitos de titulación o especialización técnica y de los méritos formales, e identifican otras competencias (v. glosario)*
- /// Los perfiles de competencias son definidos previos los oportunos estudios técnicos a cargo de expertos.*
- /// Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.*
- /// Existe, en general, una coherencia razonable entre las exigencias de las tareas y los elementos que configuran el perfil de los puestos.*

Administración

- /// El diseño de los puestos y la definición de los perfiles son periódicamente revisados para adaptarlos a la evolución de las tareas y sus nuevas exigencias.*
- /// Los directivos de línea tienen una participación destacada en el diseño de los puestos y perfiles, en la parte que les afecta.*

E) Consideraciones específicas

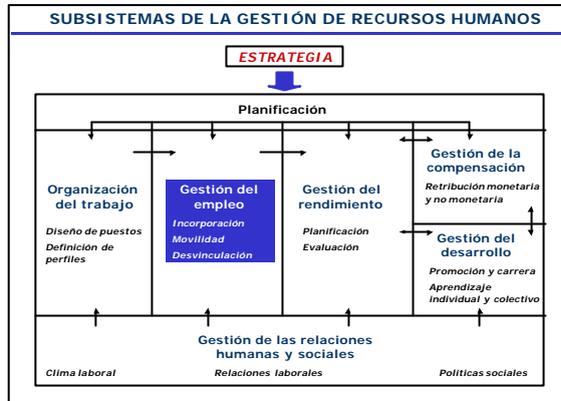
- /// Un número alto de organizaciones públicas disponen de descripciones de puestos. Debe evaluarse en qué medida ello responde a la existencia de un sistema global (aunque sea muy descentralizado en su administración), o bien se trata de prácticas aisladas.*
- /// Asimismo, la existencia de descripciones no garantiza que estén efectivamente en uso. Deberán obtenerse evidencias de su aplicabilidad y utilización real.*
- /// En lo que respecta a los perfiles de competencias, una evaluación completa de su utilización efectiva requerirá habitualmente la exploración del subsistema de Gestión del Empleo. El análisis específico de las prácticas de reclutamiento y selección suministrará informaciones valiosas sobre el uso y la eficacia real de aquéllos.*

~~///~~ En este campo, ningún material documental ni afirmación oficial de las instancias centrales competentes -por necesarios que sean ambos para el trabajo del evaluador- sustituye a las informaciones y opiniones fundadas de los directivos de línea, protagonistas principales del uso efectivo de los instrumentos de Organización del Trabajo.

IV.1. 3. Gestión del Empleo

A) Objeto

Este subsistema de la GRH incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Es un subsistema complejo, dentro del cual deben ser analizadas algunas de las áreas más relevantes de la GRH.



B) Relaciones con otros subsistemas

La Gestión del Empleo se ocupa de poner en contacto a las personas, a lo largo de su trayectoria laboral, con las tareas que en cada momento les son asignadas. Por eso, sus conexiones principales son las establecidas con el subsistema de Organización del Trabajo. El diseño de puestos y perfiles constituye la base para un correcto funcionamiento de este subsistema de la GRH.

A su vez, la Gestión del Rendimiento será una fuente de informaciones relevantes para un conjunto de decisiones que afectan a la movilidad de las personas o, eventualmente, a su salida de la organización.

C) Procesos

En este subsistema hay que distinguir tres áreas de gestión principales:

- a) La **gestión de la incorporación**, que comprende las políticas y prácticas referentes al acceso de las personas al puesto de trabajo (lo que puede implicar asimismo su acceso a la organización). En este campo, cabe distinguir tres tipos de procesos:
 - El **reclutamiento**, que comprende las políticas y prácticas de GRH dirigidas a buscar y atraer candidatos a los puestos de trabajo que deben ser cubiertos.
 - La **selección**, que comprende la elección y aplicación de los instrumentos precisos para elegir bien, y las decisiones de adscripción de las personas a los puestos.

- La **recepción o inducción**, que comprende las políticas y prácticas destinadas a recibir adecuadamente a las personas y acompañarles en sus primeros pasos en el puesto y su entorno.
- b) La **gestión de la movilidad**, que afecta a los movimientos de las personas entre puestos de trabajo de la organización, y en la que cabe distinguir entre:
- **movilidad funcional**, que implica sólo cambio de tarea, y
 - **movilidad geográfica**, que implica además traslado del lugar de trabajo, con cambio de residencia.
- c) La **gestión de la desvinculación**, que integra las políticas y prácticas de GRH relacionadas con la extinción de la relación de empleo, ya sea por causas disciplinarias, por inadecuación o bajo rendimiento, o por razones económicas, organizativas o tecnológicas. Cabe añadir aquí las políticas y prácticas de corrección disciplinaria, aunque las sanciones sean de carácter menos grave y no lleguen a traducirse en el despido.

D) Puntos críticos

Igualdad y mérito en el acceso

- ~~///~~ *El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Éstos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.*
- ~~///~~ *Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.*
- ~~///~~ *Existe un número limitado y razonable de puestos cubiertos por personal designado con arreglo a criterios y mecanismos de tipo político. (Se relaciona con el indicador 1 del anexo 4)*
- ~~///~~ *Existen y se aplican mecanismos para garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación, orientadas a la superación de las desventajas de sexo, etnia, cultura u origen, en los procedimientos de acceso y de progresión en el empleo público,*

Calidad del reclutamiento

Los medios utilizados para la búsqueda, comunicación y atracción de candidatos producen habitualmente un número adecuado de candidaturas solventes a los puestos que deben ser cubiertos.

Calidad de la selección

La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias (v. glosario) de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.

Los instrumentos de selección utilizados son, en general, adecuados a los perfiles previamente definidos, y su diseño responde a criterios, técnicamente validados, de eficacia en la identificación de la idoneidad profesional.

Los órganos de selección están diseñados con criterios de profesionalidad y experiencia técnica, y actúan con independencia en el ejercicio de sus funciones.

Las decisiones de incorporación se adoptan obedeciendo a criterios de mérito y capacidad profesional técnicamente comprobados.

Calidad de la recepción

Existen, y se aplican, procedimientos adecuados para recibir a los empleados, facilitarles su entrada en la organización, en su caso, y sus primeros pasos en el puesto y su entorno, así como transmitirles principios y pautas básicas de conducta que deben conocer en el momento de incorporarse.

Existen, y se aplican, procedimientos adecuados (períodos de prueba o similares) para asegurarse del acierto en la incorporación y poder adoptar medidas correctoras, en su caso.

Movilidad

Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.

Absentismo

Los índices de absentismo son, en general, satisfactorios. (Se relaciona con el indicador 18 del anexo 4)

Disciplina

Los procedimientos disciplinarios efectivamente aplicados permiten corregir con eficacia, agilidad y ejemplaridad las conductas inadecuadas de los empleados.

Desvinculación

No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.

Existe la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, objetivamente acreditados.

Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.

No existen segmentos o sectores de puestos en los que se detecte una excesiva rotación (Se relaciona con el indicador 17 del anexo 4).

E) Consideraciones específicas

En materia de gestión del empleo es imprescindible, más que en ninguna otra área del SC, diferenciar entre el marco normativo y el funcionamiento real de las cosas. Con frecuencia se encontrarán regulaciones que dibujan una realidad desmentida por las políticas y prácticas efectivas. Como antes se dijo, el evaluador debe centrarse básicamente en éstas últimas.

La escala de análisis obligará, para ello, a diversificar las fuentes de información. El análisis documental exigirá una muestra significativa de evidencias (bases, convocatorias, instrumentos de selección, etc.). Por otro lado, obligará a una selección amplia de informadores (órganos centrales, directivos, empleados, miembros de órganos de selección), pertenecientes a diferentes sectores del entramado organizativo.

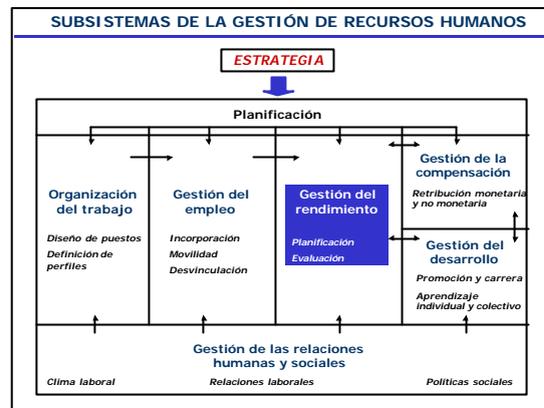
Conviene recordar la conveniencia de utilizar en el análisis indicadores cuantitativos relacionados con la tasa de designaciones políticas, el absentismo y la rotación, tal como se señala en el anexo 4.

El analista deberá explorar y dejar constancia de la utilización de fórmulas de consultoría y análogas como mecanismos alternativos de contratación del personal.

IV.1.4. Gestión del Rendimiento

A) Objeto

La Gestión del Rendimiento es el subsistema de la GRH cuyo propósito es influir sobre el rendimiento de las personas en el trabajo, para alinearlos con las prioridades de la organización, y mantenerlo en el nivel más alto posible, haciendo posible una mejora sostenida de la contribución de los empleados al logro de los objetivos organizativos, así como la obtención de informaciones valiosas para la toma de decisiones de GRH en diferentes campos .



B) Relación con otros subsistemas

La Gestión del Rendimiento ocupa una posición central en un sistema integrado de GRH, como puede verse en el diagrama. Por su influencia en el funcionamiento del sistema en su conjunto, interesan al analista sobre todo sus conexiones con los subsistemas de Compensación y Desarrollo.

Su relación con el primero se produce cuando el sistema de compensación incorpora el pago de retribuciones variables vinculadas al rendimiento, lo que constituye, pese a las frecuentes críticas a su funcionamiento real, una tendencia significativa de los sistemas de SC en casi todo el mundo.

La conexión con la Gestión del Desarrollo se da en un doble sentido:

- suministrando insumos imprescindibles a los procesos de promoción y carrera, sin los que éstos tenderán a basarse en la antigüedad y los méritos formales, con la consiguiente pérdida de calidad; y
- detectando en las personas necesidades de desarrollo de competencias, lo que es básico para el diseño de políticas eficaces de formación.

C) Procesos

La Gestión del Rendimiento puede verse como un ciclo que comprende:

- a) La **planificación del rendimiento**, que se traduce en la definición de pautas o estándares de rendimiento acordes con la estrategia y objetivos de la

organización, la eficaz comunicación de dichas expectativas a los empleados, y el logro de su aceptación y compromiso para adaptar su rendimiento a aquéllas.

- b) El **seguimiento activo del rendimiento**, a lo largo del ciclo de gestión, observando el desempeño de las personas y apoyándolo.
- c) La **evaluación del rendimiento**, contrastando las pautas y objetivos de rendimiento con los resultados. Puede estar vinculada, como antes se indicó, a otras políticas o prácticas de GRH.
- d) La **retroalimentación** o "feed back" al empleado, y la elaboración de planes de mejora del rendimiento, que enlazarían con el siguiente ciclo, en su etapa de planificación.

D) Puntos críticos

Planificación y seguimiento

La dirección define ordinariamente pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados en un período temporal determinado.

Los objetivos de rendimiento se fijan en el marco de planes de mejora resultantes de la evaluación del rendimiento del ciclo de gestión anterior.

Los objetivos de rendimiento se comunican a los empleados en forma que facilita el logro de su implicación y compromiso.

A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.

Evaluación

El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado.

Los criterios de evaluación y las prácticas de aplicación de los mismos permiten distinguir eficazmente las diferencias de rendimiento que se dan entre las personas.

Los criterios de evaluación del rendimiento son percibidos como fiables y objetivos por las personas que participan en su aplicación.

Administración:

Los directivos de línea, responsables de las unidades de trabajo en los diferentes niveles jerárquicos, asumen un papel protagonista en la gestión del rendimiento de los empleados a su cargo

E) Consideraciones específicas

Algunas consideraciones relativas a la Gestión del Rendimiento que el analista de sistemas de SC debiera tener en cuenta al evaluarlos son:

En toda organización existen elementos de gestión del rendimiento, aunque se trate de prácticas informales basadas en apreciaciones intuitivas. Un grado mínimo de formalización es, no obstante, imprescindible para que este subsistema pueda considerarse operativo.

La mera existencia de un sistema formalizado (como, por ejemplo, un procedimiento obligatorio de definición de objetivos, entrevistas y evaluación del desempeño, acompañado de cuestionarios y otros documentos impresos) no significa, por sí mismo, que la práctica real incluya los elementos propios de una GRH adecuada en este campo (probablemente, el más difícil), y no es infrecuente que el sistema se convierta en un mero trámite burocrático.

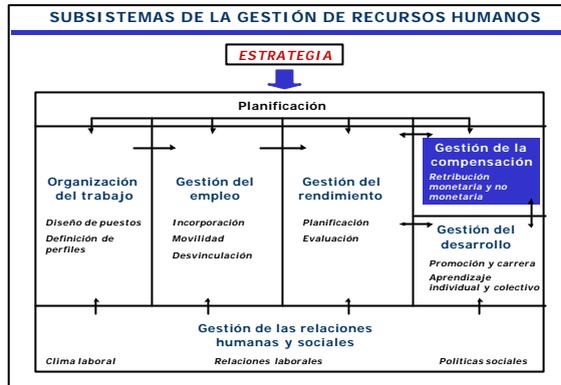
Algunos puntos débiles que aparecen con frecuencia en los sistemas de Gestión del Rendimiento suelen ser:

- la falta de compromiso de los directivos llamados a desempeñar un papel protagonista en la administración del sistema; la falta de tiempo y los déficits de capacitación en el uso eficaz del instrumental de gestión, suelen estar entre las causas principales;
- la tendencia a evaluar de manera homogénea a los colaboradores, para rehuir el conflicto interpersonal;
- la falta de fiabilidad técnica y de objetividad de los instrumentos de medición.

IV.1.5. Gestión de la Compensación

A) Objeto

Este subsistema de la GRH incluye la gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y no retributivas que la organización satisface a sus empleados, en concepto de contraprestación a la contribución de éstos a los fines de la organización, que se expresa mediante su trabajo.



B) Relaciones con otros subsistemas

Las conexiones más relevantes son las que se establecen con dos subsistemas de la GRH, ya descritos:

La Organización del Trabajo, y más específicamente el diseño de los puestos de trabajo constituye, como se dirá enseguida, la base para el diseño de estructuras salariales.

La Gestión del Rendimiento, y en concreto la evaluación del mismo, suministra informaciones imprescindibles para:

- la aplicación, en su caso, de retribuciones variables ligadas al rendimiento; y
- la aplicación de mecanismos de reconocimiento no monetario.

C) Procesos

a) *Diseño de estructuras salariales:*

El *diseño de la estructura retributiva fija o básica* arranca, en la mayoría de las organizaciones, del diseño de los puestos de trabajo. El logro de la equidad salarial (v. *glosario*), interna y externa, obliga a desarrollar los siguientes procesos:

~~El~~ La *valoración de los puestos*, atribuyendo a cada uno un ponderación acorde, por una parte, con su contribución relativa a los resultados organizativos, y coherente, por otra, con los referentes salariales de mercado que le sean aplicables.

☞ La *clasificación de los puestos* por niveles o bandas salariales, consistentes con dicha valoración y capaces de permitir una progresión salarial adecuada y una gestión racional de las retribuciones.

El *diseño de retribuciones variables* implica elegir el concepto que se retribuye (vinculación al rendimiento, participación en beneficios o conexión con resultados globales, etc.), el destinatario (individuo o grupo), y la dimensión de la franja retributiva.

b) **Beneficios extrasalariales**

La aplicación de *compensaciones no monetarias* (seguros de vida o accidente, ayudas y préstamos, complementos de pensión, etc.) exige la definición de políticas que vinculen aquéllas a una estrategia retributiva global.

c) **Diseño de mecanismos de evolución**

Suponen el establecimiento de políticas de compensación en dos campos:

☞ El de la *evolución global*, que implica realizar opciones como vincular la misma a la inflación prevista o sobrevenida, a los resultados...

☞ El de la *evolución individual*, optando entre vincularla a la antigüedad, al rendimiento...

d) **Administración de salarios**

Implica definir políticas que afectan básicamente al grado de centralización/descentralización de las decisiones sobre retribuciones, y al grado de transparencia/opacidad de los salarios.

e) **Reconocimiento no monetario**

Incluye las políticas e instrumentos definidos y aplicados por la organización, en su caso, para reconocer los logros, sin efectos salariales.

D) Puntos críticos

Existencia de una estrategia de compensación

☞ *La estructura salarial y las políticas de retribución responden a un conjunto de prioridades y objetivos, vinculados a la estrategia organizativa, y no a meras prácticas inerciales o de respuesta reactiva a reivindicaciones y conflictos laborales.*

Equidad interna

- /// Las personas tienen, en general, la percepción de que reciben de la organización compensaciones de todo tipo, acordes con su contribución.*
- /// Las personas perciben que las compensaciones percibidas por los demás empleados son equitativas, comparadas con las que reciben ellos mismos.*
- /// La clasificación de los puestos por niveles retributivos facilita una progresión flexible y vinculada al rendimiento y el aprendizaje.*
- /// El abanico salarial es razonable. Las diferencias verticales de retribución son las adecuadas a la naturaleza de los puestos. (Se relaciona con el indicador 4 del anexo 4)*
- /// Existe un equilibrio adecuado entre las retribuciones que se aplican a similares niveles de puestos, en los diferentes sectores y ámbitos del servicio público.*

Equidad externa

- /// La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa. (Se relaciona con los indicadores 5, 6, 7 y 8 del anexo 4)*
- /// Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos. (Se relaciona con los indicadores 5, 6, 7 y 8 del anexo 4)*

Eficacia de las políticas de compensación

- /// Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.*

Administración

- /// Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.*
- /// No son constatables, en las decisiones salariales, prácticas de arbitrariedad, búsqueda de rentas o clientelismo político. (Se relaciona con el indicador 16 del anexo 4)*

~~///~~ Los sistemas de información sobre el personal contienen toda la información actualizada sobre retribuciones, necesaria para la correcta gestión del sistema salarial.

Otras compensaciones

~~///~~ Los beneficios extrasalariales que se aplican son eficaces, evaluados en términos de coste/beneficio.

~~///~~ El régimen de pensiones de los empleados públicos es adecuado para sus fines de previsión social, goza de solidez financiera, no crea privilegios exorbitantes respecto de otros grupos sociales y no supone una carga excesiva sobre la economía.

~~///~~ Existen en la organización políticas e instrumentos útiles de reconocimiento no monetario de los logros de las personas.

E) Consideraciones específicas

~~///~~ Como en el análisis de otros subsistemas, importa aquí distinguir entre la realidad y su configuración formal. Las retribuciones son las que son, al margen de cuál sea la regulación existente en la materia. Si existen estructuras salariales informales o atípicas, deben ser puestas de manifiesto.

~~///~~ La existencia de una valoración de los puestos de trabajo constituye un elemento determinante para el análisis de sistemas de compensación. Sin un instrumental de valoración debidamente actualizado será difícil constatar políticas salariales adecuadas.

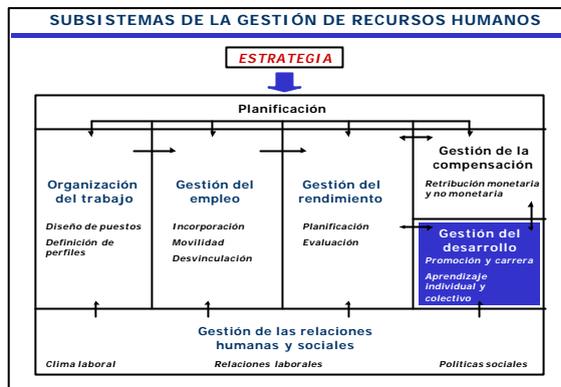
~~///~~ En el análisis de este subsistema es conveniente utilizar los indicadores cuantitativos relacionados con los incentivos del SC a los que se ha hecho referencia anteriormente.

~~///~~ Un problema frecuente en el ámbito público suele ser la existencia de abanicos salariales considerablemente más cerrados que en el sector privado. Ordinariamente, ello lleva consigo problemas de equidad interna y externa de la estructura de retribución. La dsfunción contraria es también, en ocasiones, constatable, y reveladora de otras patologías. A su vez, un exceso de descompresión horizontal de los salarios puede suponer riesgos para el funcionamiento de un sistema de mérito. (V, respectivamente, los indicadores 4 y 16 del anexo 4)

IV.1.6. Gestión del desarrollo

A) Objeto

El propósito de las políticas y prácticas de Gestión del Desarrollo es estimular el crecimiento profesional de las personas, de acuerdo con su potencial, fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizativas con los diferentes perfiles individuales.



B) Relaciones con otros subsistemas

La Gestión del Desarrollo se relaciona preferentemente con otros tres subsistemas de la GRH.

Se relaciona con la Gestión del Empleo, con la que interactúa definiendo articuladamente los flujos de movimiento de las personas en la organización.

Mantiene una conexión estrecha con la Gestión del Rendimiento, de la que recibe informaciones imprescindibles para definir tanto necesidades de aprendizaje como oportunidades de promoción.

Debe estar coordinada con las políticas de compensación, en particular en lo que respecta a los mecanismos de progresión salarial, ligados a los distintos diseños de carrera.

C) Procesos

La Gestión del Desarrollo engloba dos áreas básicas de políticas de GRH:

- Las **políticas de promoción y carrera**, que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan tanto en su aportación como en el reconocimiento organizativo de la misma.
- Las **políticas de formación**, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progresión profesional.

D) Puntos críticos

Eficacia de las políticas de promoción

- /// Las personas ven, en general, satisfechas en la organización sus expectativas razonables de promoción.*
- /// Existen planes de carrera y sucesión que armonizan las expectativas individuales con las necesidades previsibles de la organización.*

Calidad del diseño de carreras

- /// Los criterios y mecanismos de promoción vinculan ésta al rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.*
- /// La organización gestiona flexiblemente el progreso de las personas, sin un exceso de barreras o limitaciones formales.*
- /// Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.*

Calidad de la formación

- /// Las personas reciben de la organización la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento y para apoyar su crecimiento profesional.*
- /// La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.*
- /// La formación apoya de manera efectiva los procesos de innovación y cambio cultural.*

Gestión de la formación

- /// La formación se basa en diagnósticos fiables de necesidades.*
- /// La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.*

/// La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción producida a los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.

E) Consideraciones específicas

/// Las políticas de promoción y carrera constituyen, junto a las de reclutamiento y selección, las áreas más sensibles a la vulneración del principio de mérito. El ascenso en función del rendimiento y la capacidad, y no de las proximidades políticas o personales, o de la mera arbitrariedad, es el requisito básico que cualquier sistema de SC debe satisfacer antes que ningún otro.

/// Es frecuente -y más aún en el ámbito público- que las organizaciones identifiquen la carrera con el ascenso jerárquico. Cuando ello es así, la necesidad de satisfacer expectativas y demandas de promoción llevan a la inflación artificial de estructuras, pernicioso desde muchos ángulos. El diseño de carreras horizontales, no jerárquicas, tiene por objeto resolver este problema.

/// Cabe recordar que la carrera es uno de los ámbitos en los que con mayor intensidad se han intentado incorporar elementos de flexibilidad por los reformadores de los sistemas de SC, como se indica en el anexo 2.

/// Existe el más amplio acuerdo entre los especialistas acerca del valor crucial de la formación en la moderna GRH. Debe recordarse, no obstante, que para que un sistema de formación satisfaga estas expectativas, es imprescindible que la actividad formativa esté diseñada al servicio de la estrategia organizativa, y no constituya un mero catálogo de ofertas de capacitación que administran los propios empleados en función de sus meras preferencias e intereses personales.

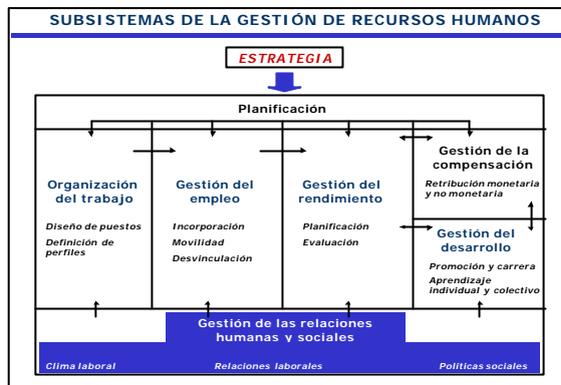
/// Con alguna frecuencia, la formación, dado que no suele generar resistencias, se convierte en una política que se utiliza para afrontar cualquier problema de personal, incluso aquéllos para los que no es el instrumento más adecuado. Hay que tener en cuenta, sin embargo que la formación no resuelve por sí misma déficits en áreas más "duras" de la GRH, como puedan ser la gestión del rendimiento o de las retribuciones.

✍ Para evitar estas desviaciones, es necesario esforzarse, pese a sus intrínsecas dificultades, por desarrollar un instrumental de evaluación de la inversión en formación.

IV.1.7. Gestión de las relaciones humanas y sociales

A) Objeto

Este subsistema de la GRH se cuida de gestionar las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando, por razones diversas, éstas adquieren, en un contexto determinado, una dimensión colectiva.



Esta dimensión se alcanza cuando el interlocutor de la dirección no es el empleado individual, ni tampoco una unidad organizativa o grupo de trabajo específico, como ocurre en las relaciones ordinarias de trabajo, sino la totalidad del personal, o bien uno o varios grupos de empleados vinculados entre sí por identidades laborales o profesionales más o menos genéricas, pero que trascienden normalmente un ámbito funcional específico de trabajo.

B) Relaciones con otros subsistemas

Como denota su ubicación en el diagrama, la Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales se relaciona con la totalidad de los subsistemas de la GRH. De hecho, las relaciones colectivas que constituyen su objeto pueden desarrollarse en el marco de cualesquiera otras áreas de la la gestión de las personas.

Precisamente, el hecho de que los contenidos temáticos de las relaciones colectivas, en un sistema dado de SC, afecten a unas materias de personal con preferencia a otras (a las retribuciones, por ejemplo, con preferencia a las políticas de plantillas), constituirá un elemento cualificador del modelo de relaciones colectivas, que interesará que el trabajo de diagnóstico contraste y analice.

D) Procesos

De entre las distintas opciones de sistematización posibles en un campo particularmente amplio, adoptamos una clasificación en tres bloques o áreas de gestión:

- La **gestión del clima organizativo** (v. glosario), en la que cabe ubicar, de manera destacada, las políticas y prácticas de *comunicación*, en sentido tanto ascendente como descendente, así como un

amplio elenco de políticas de personal orientadas a mantener y mejorar la percepción de satisfacción colectiva de los empleados.

- b) La **gestión de las relaciones laborales**, que incluye la negociación colectiva de los salarios y las condiciones de trabajo, allí donde ésta forma parte de las prácticas de personal establecidas, así como todo el conjunto de relaciones entre la dirección de la organización y los interlocutores sociales (sindicatos, gremios, asociaciones, etc.) que representan a los empleados o a grupos de los mismos. Las RRLL se extenderán a los órganos representativos de base electiva, en los contextos institucionales en los que éstos existan.
- c) La **gestión de las políticas sociales**, entre las que las de salud laboral ocupan un lugar preeminente, y que se extienden al conjunto de políticas y prácticas cuyo objeto es facilitar beneficios colectivos y ayudas a individuos o grupos especialmente necesitados, dentro del colectivos de empleados.

E) Puntos críticos

Gestión del clima

~~///~~ *La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.*

~~///~~ *Las evaluaciones de clima son tenidas en cuenta para la revisión y mejora de las políticas y prácticas de GRH.*

Eficacia de la comunicación

~~///~~ *La organización dispone de mecanismos, cuya utilización frecuente es constatable, para conocer las iniciativas, peticiones, sugerencias, informaciones y opiniones procedentes de los empleados.*

~~///~~ *En general, las decisiones de la dirección, en sus diferentes niveles, así como las informaciones relevantes de todo tipo, generadas en instancias superiores, circulan por la organización con fluidez y llegan con precisión a todos los afectados.*

~~///~~ *La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.*

Equilibrio y calidad de las RRL

- /// En las relaciones laborales, cada parte representa, sin extralimitarse, el papel que le es propio, y cuyo ejercicio es recíprocamente reconocido y aceptado.*
- /// Existe, en general, un equilibrio razonable entre las posiciones de poder de la dirección y los empleados. Las transacciones entre las partes reflejan normalmente dicho equilibrio.*
- /// Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.*
- /// Las relaciones laborales intermediadas -las que son protagonizadas por instancias de carácter representativo- no excluyen las relaciones directas o personalizadas de la dirección con los empleados, cuando es conveniente mantenerlas.*

Gestión del conflicto laboral

- /// El grado de conflictividad laboral no es excesivo, ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados. (Se relaciona con el indicador 19 del anexo 4)*
- /// Existen mecanismos eficaces para la gestión y resolución pactada de los conflictos.*

Gestión de las políticas sociales

- /// Las prácticas de salud laboral son satisfactorias.*
- /// Las atenciones y beneficios sociales a los empleados son adecuadas, no exceden de las que son propias del entorno en que opera la organización, y son apreciadas por sus destinatarios.*

E) Consideraciones específicas

En la exploración de esta área de la GRH sería conveniente tener en cuenta lo siguiente:

- /// La percepción de déficit en materia de comunicación interna es común a la mayor parte de organizaciones y situaciones vividas por las mismas. Las personas pueden describir con palabras similares situaciones muy diferentes. Es imprescindible, por tanto, cuando se analiza este campo, intentar contrastar las opiniones con el mayor número posible de datos objetivos.*

- ✍ En la esfera pública, las relaciones laborales adolecen frecuentemente de una considerable reactividad: se piensa en ellas sólo cuando se producen reivindicaciones o conflictos, dejando, en general, la iniciativa a los interlocutores representativos. Esta ausencia de estrategia laboral hace habitualmente a la dirección de las organizaciones públicas particularmente vulnerable al conflicto, y proclive a la respuesta de corto plazo, y tiende además a debilitar su poder negociador.
- ✍ Lo anterior se acentúa en contextos en los que el peso dominante de la representación y las decisiones, dentro del bloque “patronal”, es asumido por la dirección política de las organizaciones, lo que caracteriza a modelos politizados de RRLL, en los que frecuentemente se da una interpenetración partidos-sindicatos. Las tendencias de algunos países van, como vimos, precisamente en sentido contrario, propugnándose una profesionalización creciente de esta parcela.
- ✍ Como se ha indicado, conviene utilizar en el análisis de este subsistema algún indicador cuantitativo de conflictividad laboral, tal como se sugiere en el anexo 4.
- ✍ Es interesante explorar en qué medida existen, en los sistemas de SC, fórmulas de mediación o arbitraje para la resolución de los conflictos laborales.
- ✍ En algunos países (el caso español sería uno de ellos) se han detectado, en lo que respecta a la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, zonas importantes de ambigüedad en las regulaciones. La creciente presencia e importancia de la convención colectiva no elimina, sino que se superpone a la fijación unilateral de las condiciones de trabajo mediante normas o decisiones de la autoridad pública, creando en ocasiones prácticas contradictorias y una confusión considerable. El grado de claridad normativa existente en cada realidad nacional constituye un ítem de interés para los trabajos de análisis.
- ✍ El diseño de políticas de beneficios y atenciones sociales en el ámbito público debe evitar que los mismos puedan entrar en contradicción con consideraciones generales de política fiscal, o constituir privilegios de los empleados públicos respecto de otros trabajadores o usuarios de los servicios públicos.

IV.1. 8. Organización de la función Recursos Humanos.

Este recorrido por los subsistemas que integran la GRH debe completarse con el análisis de los mecanismos de administración del sistema, y en concreto con el de la distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables.

Alcance del análisis de la función RRHH

El diagnóstico institucional de la organización de la función de Recursos Humanos en el contexto del sistema de SC debe analizar dos dimensiones fundamentales del diseño organizativo del mismo, que son: a) el grado de unificación/fragmentación de las responsabilidades en materia de GRH; y b) el grado de centralización/descentralización de la toma de decisiones que afectan al personal.

Puntos críticos, en la organización de la función RRHH

Los siguientes extremos pueden ser considerados, en esta materia, como *puntos críticos*:

- /// si los directivos disponen, en general, y si no es así en qué casos, del margen de autonomía necesario para desempeñar adecuadamente el papel de gestores de los recursos humanos adscritos a sus unidades;
- /// si los directivos reciben la capacitación suficiente para el desempeño de tales funciones;
- /// hasta qué punto los directivos tienen interiorizadas y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de personas; y
- /// en qué medida los servicios centrales responsables del sistema de SC son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.

IV.2. ORIENTACIONES DE PROCESO

Como indicamos en la presentación, este documento no pretende ser propiamente un manual. La escala de análisis y su complejidad intrínseca obligarán a adaptar el método de trabajo a cada realidad diagnosticada. Sin perjuicio de esto, incluimos en este último apartado un conjunto de orientaciones generales que pretenden configurar una base metodológica común, con el alcance mínimo imprescindible para conseguir dos finalidades:

- a) que se obtenga el mejor aprovechamiento del modelo de referencia propuesto, para cuyo uso se facilitan una serie de pautas; y
- b) que los análisis de las distintas realidades nacionales respondan a un patrón compartido que los haga comparables.

A tal efecto, sistematizamos en cuatro áreas o bloques el análisis de los sistemas nacionales de SC. Aunque responden a una ordenación lógica, y no necesariamente cronológica, del trabajo, cuya secuencia temporal específica deberá adecuarse al criterio de los analistas y a las circunstancias propias de cada entorno, parece razonable pensar que las finalidades perseguidas requerirán el paso por todos ellos. El esquema de informe que se acompaña como anexo 5 responde a estas orientaciones metodológicas.

IV.2.1. Revisión de antecedentes y contexto institucional

Antecedentes

El objeto de esta primera parte del trabajo es reunir evidencias acerca de las características relevantes del marco institucional en el que el sistema de SC se ha desarrollado y opera. Una revisión somera de los antecedentes históricos básicos del sistema político-administrativo nacional, y de la evolución del SC, parece ineludible. Con frecuencia, se hallará material publicado que resulte de utilidad para esta revisión.

Marco legal

En esta etapa inicial, conviene realizar un primer examen y análisis del marco normativo en el que el SC se sitúa. De este examen deberá obtenerse una visión global del modelo legal, así como una primera percepción acerca de sus principales características genéricas: ¿A qué áreas del empleo público se extiende? ¿Cuáles carecen de cobertura normativa? ¿Hay diversidad de regulaciones para distintos sectores de la Administración? ¿Existe una normativa diferenciada para el segmento del personal directivo? ¿Es la del SC una regulación exhaustiva? ¿Deja partes de la GRH sin regular? ¿Hay un desequilibrio, en la intensividad de las regulaciones, entre unas materias y otras?

Este primer examen del marco legal servirá para obtener una primera aproximación a la realidad, que posteriormente deberá ir siendo contrastada con la

realidad del funcionamiento del SC, ya sea para constatar su aplicación real, o, por el contrario, su omisión o vulneración en la práctica.

Otros elementos de contexto

Diferentes elementos del contexto institucional del SC pueden ser relevantes en esta fase del trabajo. Sin ánimo de exhaustividad, podemos señalar, entre otras:

- a) El contexto socioeconómico del país, con particular importancia de la situación y tendencias del mercado laboral.
- b) Las prioridades de las políticas gubernamentales.
- c) Las políticas presupuestarias, y sus tendencias de futuro
- d) Las reformas en curso del sistema político-administrativo, de la gestión pública, o específicamente del SC, o incluso la existencia de discursos de reforma no materializados.
- e) Las percepciones sociales dominantes sobre el sistema público.

Debe tenerse en cuenta, no obstante, que el BID dispone ya de los datos básicos del contexto institucional de los países. Los diagnósticos deben limitar el espacio destinado a la descripción del mismo al mínimo necesario para la adecuada comprensión de las evaluaciones del sistema de SC

IV.2.2. Análisis funcional del Servicio Civil en tanto que sistema de GRH

Este bloque o área del diagnóstico constituye la parte central del trabajo, y consiste en el análisis pormenorizado del funcionamiento del sistema de SC, en tanto que sistema de gestión del empleo y los recursos humanos.

Análisis por subsistemas

Se recomienda para ello utilizar como marco de contraste el contenido en el apartado IV.1 de este documento, en el que se desarrollan los siete subsistemas básicos en los que hemos desplegado el modelo global de GRH propuesto como referente.

En concreto, se sugiere un recorrido por el sistema nacional de SC que es objeto del análisis, contrastando su funcionamiento real en el ámbito propio de cada uno de los referidos subsistemas, e intentando obtener evidencias acerca de:

- a) la existencia e integridad de cada una de las áreas y procesos de la GRH y el cumplimiento de sus finalidades básicas;
- b) las conexiones fundamentales que deben existir con otros subsistemas de la GRH; y
- c) el funcionamiento constatable en los diferentes "puntos críticos" en los que se manifiestan la eficacia y calidad de cada subsistema. El anexo 6 reúne todos estos puntos críticos en una lista de comprobación general.

El análisis por subsistemas debe completarse, como se señaló anteriormente, con el de la organización de la función RRHH, con el alcance indicado en el punto IV.1.8.

**Los indicadores
cuantitativos y su
utilización**

El anexo 3 contiene una relación de 19 indicadores cuantitativos, destinada a fortalecer la fundamentación empírica del trabajo. Su utilización responde a una doble finalidad:

- a) Por una parte, la cumplimentación de los indicadores correspondientes al ámbito y país analizados permitirá establecer medidas cuantitativas de comparación de valor intrínseco. La incorporación mayoritaria de indicadores utilizados por el Banco Mundial y la OCDE permitirá además extender la comparación a países ajenos a la región.
- b) Por otra parte, la información plasmada en los indicadores facilitará el análisis de algunos de los *puntos críticos* correspondientes a los distintos subsistemas. Para ello, en los apartados de "consideraciones específicas" de cada subsistema hemos incluido referencias a los indicadores que deben, en cada caso, ser considerados. A su vez, la lista de comprobación general del anexo 6, en la columna "Indicadores Asociados", vincula estos indicadores a los *puntos críticos* con los que se relacionan.

La relación de indicadores del anexo 3 no tiene un alcance limitativo para el analista, quien podrá añadir a su trabajo otros indicadores cuantitativos disponibles que juzgue relevantes y útiles a los fines de su trabajo.

Contraste con otros diagnósticos de sistemas de SC

Para completar el análisis funcional del SC, se sugiere contrastar las conclusiones obtenidas hasta aquí con las disfunciones y líneas de reforma comunes a los sistemas de SC en el ámbito de la OCDE, a las que se hace referencia en el anexo 2. Este contraste puede completar, matizar o aclarar algunas de las evidencias puestas de manifiesto por la exploración realizada, así como recordar algún posible campo pendiente de ser explorado.

Fuentes de información

En esta fase del trabajo, el analista deberá combinar fuentes de diverso tipo:

a) Fuentes documentales, que pueden ser:

- /// Normas* de diferente carácter y naturaleza: leyes, reglamentos, directrices, acuerdos colectivos.
- /// Instrumentos de ordenación* de alcance general, tales como planes de dotaciones, presupuestos, plantillas de personal, escalas de retribuciones, catálogos o relaciones de puestos de trabajo.
- /// Muestras de instrumentos* utilizados, como bases de convocatorias de acceso o promoción, informes de evaluación del rendimiento, actas de negociación, sanciones disciplinarias.
- /// Bases de datos*, como los de pirámides de edades, movilidad, formación, evolución vegetativa, absentismo, rotación.
- /// Estudios* internos y externos sobre la materia: libros blancos, diagnósticos anteriores, encuestas de satisfacción...

b) Opiniones de informadores, entre los que cabe incluir a:

- /// Dirigentes centrales*, políticos y ejecutivos, responsables del funcionamiento del sistema de SC.
- /// Técnicos expertos* en las diferentes áreas de la GRH gubernamental.
- /// Directivos de línea* de la Administración pública, gestores de diferente nivel en organizaciones de distinto tipo, en un elenco que abarque lo más posible de la diversidad de organismos, grados de autonomía y características sectoriales específicas del sistema público.

(El analista deberá cuidarse especialmente de conocer las opiniones de los gestores, tanto en las áreas más intensivas en personal, como sanidad y educación, como en las de mayor especificidad sectorial: justicia, policía...)

/// *Expertos externos*, procedentes del mundo académico, profesional o de otros ámbitos, conocedores del SC y con opiniones solventes sobre el mismo.

/// *Miembros de sindicatos, asociaciones o gremios* de empleados, en especial para el análisis de las relaciones laborales.

Instrumentos para obtener la información

La obtención de información de estas procedencias requerirá el uso de un instrumental diversificado, adaptado en cada caso a la fuente y a la naturaleza de la información pretendida. Entre estos instrumentos, será normal la utilización de:

/// *Entrevistas*, abiertas o semiestructuradas, individuales o de grupo, como vehículo más frecuente para la obtención de opiniones y la prospección de otras fuentes.

/// *Paneles de expertos*, reunidos para la puesta en común de información cualitativa y armonización de opiniones sobre temas que revistan un cierto grado de complejidad o controversia.

/// *Técnicas diagnósticas*, como el "brain storming", la técnica de grupo nominal u otras, focalizadas sobre el análisis de materias específicas.

/// *Cuestionarios y encuestas* distribuidos a muestras significativas de informadores relevantes sobre ciertos temas.

IV. 2. 3. Elaboración de los índices

Qué son los índices

Los índices son instrumentos de cuantificación del diagnóstico, cuya finalidad es concentrar el mismo en un conjunto de dimensiones básicas, y otorgar a éstas determinados valores, a fin de facilitar la posterior utilización comparativa del trabajo. Los índices reflejarán el juicio experto de cada analista acerca de los puntos críticos que constituyen la base de la evaluación. Los instrumentos adicionales de consulta que puedan utilizarse deben considerarse complementarios y auxiliares de dicha valoración individual.

Se utilizarán a tales efectos los índices contenidos en el anexo 4, que especifica y define cinco dimensiones de los sistemas de SC analizados (*eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora*). Dos de ellos se construirán a partir de subíndices, siguiendo el método que se especifica en el anexo indicado.

Cómo elaborarlos

La elaboración de los índices se realizará a partir de análisis de *puntos críticos*, y en la forma descrita a continuación.

a) Valoración de puntos críticos

☞ Cada uno de los *puntos críticos* correspondientes a los distintos subsistemas analizados será valorado con arreglo a una escala de cinco posiciones, con valores de 1 a 5, siendo 5 la posición más próxima al óptimo expresado por la proposición que sirve de base al análisis, y 1 la posición más alejada de dicho óptimo (v. Anexo 4). La lista general de comprobación contenida en el anexo 6 contiene un espacio para efectuar dicha valoración.

b) Ponderación de puntos críticos

☞ Cada uno de los *puntos críticos* tiene asignada, en la lista general de comprobación del anexo 6 una letra (A, B o C) que expresa el peso que se le asigna en el índice (o en su caso en el subíndice) con que se relaciona. En aplicación de dicha ponderación, el valor asignado con arreglo a la escala del apartado anterior se multiplicará por 3, si el peso es A, por 2 si el peso es B, y por 1 si el peso es C.

c) Agrupación por índices o subíndices

☞ Las valoraciones obtenidas de acuerdo con los dos apartados anteriores, se agruparán por índices (o en su caso por subíndices), en la forma señalada en el anexo 4. Esta indicación figura asimismo en la lista general de comprobación del anexo 6.

d) Obtención de los valores de los índices

☞ Una vez agrupadas las valoraciones por índices (o, en su caso, por subíndices), se procederá a otorgarles un valor, realizando para ello las operaciones que se especifican en el anexo 4.

Instrumentos de consulta: los paneles de expertos

Para facilitar la valoración de los *puntos críticos*, el analista puede recurrir a la consulta de otras opiniones. A estos efectos, ni las entrevistas individuales ni las encuestas son los instrumentos adecuados. Se recomienda, cuando se crea necesaria dicha consulta, la

utilización de *paneles de expertos*, con arreglo a las siguientes indicaciones:

- ✍ Se limitará, de entrada, la consulta, a aquellos puntos críticos sobre los que el analista tenga más dudas, o aprecie que la consulta puede añadir mayor valor. La relación de puntos críticos se recortará y adaptará, con arreglo a dichos criterios.
- ✍ Los expertos pueden proceder de cualesquiera de las situaciones descritas anteriormente en el apartado “Opiniones de Informadores”. Lo ideal es el equilibrio de procedencias. Lo que les cualifica en cualquier caso es su carácter de conocedores, en profundidad y extensión, del sistema de SC analizado.
- ✍ Se recomienda reunir a un número de entre 3 y 7 expertos por panel. De considerarse necesario, puede hacerse más de uno.
- ✍ La reunión puede durar entre 3 y 4 horas, dependiendo del número de puntos críticos sometidos a consulta. Se sugiere el uso de la siguiente agenda-tipo:
 - a) Presentación de la sesión, los participantes y el propósito.
 - b) Presentación sucinta del marco conceptual del que derivan los puntos críticos, utilizando para ello el diagrama de subsistemas de la página 15 de este marco analítico.
 - c) Comentarios y aclaraciones.
 - d) Revisión conjunta de los puntos críticos sobre los que se pide el parecer: discusión de cada uno por un período máximo previamente tasado, y puntuación por consenso, recurriendo a la votación sólo en caso necesario.
 - e) Mención de resultados, comentarios finales y conclusión.

IV.2.4. Conclusiones y recomendaciones

**Conclusiones:
concentrarse en lo
más relevante**

En esta parte final del trabajo, el evaluador de sistemas de SC se hallará en condiciones de valorar sintéticamente la realidad analizada y seleccionar algunas conclusiones. Es recomendable que éstas se concentren en aquellos elementos verdaderamente centrales, que constituyan las verdaderas claves del diagnóstico, así como las áreas decisivas de mejora potencial de los sistemas evaluados.

Qué cambiar

Si bien el objeto principal del trabajo no es propiamente el de recomendar cambios o reformas, parece lógico pensar que el tiempo y los esfuerzos dedicados por el evaluador a su trabajo le habrán permitido deducir algunas opiniones fundadas sobre los cambios que cabría introducir en el sistema de SC en cuestión.

Será por ello de gran utilidad que su informe incorpore las recomendaciones de reforma o modernización del sistema que se consideren convenientes en cada caso. La exploración de los subsistemas y los dispositivos de organización de la función de RRHH serán la base sobre la cual fundamentar aquéllas.

**Análisis de áreas
causales**

Sobre esta base, el analista puede utilizar el modelo de referencia descrito en el apartado III.2 de este documento para explorar las áreas causales de los problemas detectados, tal como se sugiere a continuación

En el diagrama que presentábamos en la figura 1, se distinguen diferentes ámbitos con los que cabe relacionar, de forma exclusiva o compartida, las evidencias y conclusiones obtenidas, y con las que cabe relacionar por tanto las recomendaciones.

✎ La *estrategia organizativa* (v. *glosario*) es el primero de dichos ámbitos. El grado de claridad, coherencia, respaldo político y continuidad de la misma; la precisión con que es comunicada al conjunto de la organización; el liderazgo que le da apoyo; la medida en que se transforma en una estrategia de Recursos Humanos explícita y respaldada, son, algunas de las dimensiones que forman parte del mismo.

✎ El *sistema de GRH*). Es posible que el origen de un determinado problema se encuentre sobre todo aquí, en una incorrecta definición o funcionamiento del sistema de RRHH; en falta de asunción del valor estratégico de la gestión de las personas; en la

persistencia de esquemas de mera administración de personal; en problemas de diseño de políticas, de innovación, de modernización; en una insuficiencia de capacidad directiva o técnica en la organización.

/// Los *factores de contexto interno*: el grado en que la estructura organizativa (v. *glosario*) favorece o perjudica el funcionamiento del SC; las inercias o resistencias a cambiar las cosas derivadas de la cultura organizativa (v. *glosario*) dominante; el grado de conflicto interno; la situación desde el punto de vista presupuestario o tecnológico...

/// Los *factores de entorno*. Muy especialmente, el marco legal, y su grado de adecuación a una gestión eficaz de las personas; el mercado laboral y sus tendencias; otros factores, como los de cultura social, visión externa del sistema público, expectativas y preferencias de la sociedad respecto de la Administración...

Cómo formular las recomendaciones

Entre las características que contribuyen a la calidad de las recomendaciones, cabe señalar:

/// La evidencia de su relación con el diagnóstico, tanto en el nivel de los subsistemas como en el de las áreas causales.

/// Su relevancia para la corrección de disfunciones importantes del sistema de SC.

/// Su concreción, y la claridad en la formulación de sus contenidos. Es mejor formular pocas recomendaciones, y todas ellas precisas e inteligibles para alguien no familiarizado con el contexto.

/// Las indicaciones de proceso (gestión del cambio) que puedan sugerirse para su implementación, y la relación de las mismas con el análisis del contexto institucional.

IV.2.5. Formalización del trabajo

Informe final

El anexo 5 incorpora un modelo de informe sugerido para la formalización del trabajo de diagnóstico, que sigue las orientaciones metodológicas contenidas en este apartado del marco analítico.

Documentación

Se sugiere la utilización de anexos documentales para la

adicional

incorporación de aquellas evidencias, testimonios, ilustraciones o valoraciones complementarias que puedan contribuir a la comprensión y fundamentación del diagnóstico sin formar, en rigor, parte del mismo, al objeto de unificar el formato de los diferentes trabajos y facilitar su lectura posterior.

ANEXOS

ANEXO 1

GLOSARIO DE TÉRMINOS UTILIZADOS

Clima organizativo

En una obra clásica, Litwin y Stringer (1968:66) definen el clima como la *suma de las percepciones de los individuos que trabajan en una organización*. Este estado de ánimo colectivo o percepción global compartida tiene repercusiones en la conducta de los empleados, e interesa por tanto a la GRH.

El clima organizativo se mide ordinariamente mediante cuestionarios que evalúan las percepciones de los empleados, tomando como base un conjunto de dimensiones. La medición del clima sirve para mejorar las políticas y prácticas de GRH relacionadas con las áreas que se evidencian deficitarias.

Weinert (1985:176) reconoce en el clima organizativo cinco componentes o dimensiones principales, que constituyen el denominador común de los diferentes instrumentos de medición propuestos:

- a) la autonomía individual, o libertad de los individuos para decidir por sí mismos sobre su trabajo;
- b) el grado en que se han elaborado y fijado con claridad los métodos y objetivos, y en el que el superior los da a conocer;
- c) el sistema de recompensa y retribución y el grado en que presenta una relación clara con el rendimiento producido y percibido;
- d) la atención, apoyo, interés y “calor” que muestran los superiores hacia los subordinados; y
- e) la cooperación y capacidad para resolver conflictos.

Como puede observarse, se trata de elementos que afectan en buena medida a las relaciones verticales (superiores-subordinados), y resultan por ello particularmente susceptibles de ser contemplados e incorporados por las políticas y prácticas organizativas de gestión de las personas.

Competencias

Utilizamos la noción de competencias de Boyatzis (1982), que define la competencia como *una característica subyacente en una persona, que está causalmente relacionada con una actuación exitosa en un puesto de trabajo*.

La investigación sobre las competencias y su influencia sobre el comportamiento de las personas en el medio laboral arranca de las investigaciones de McLelland, orientadas a identificar, mediante la investigación empírica, factores de éxito real de las personas en el trabajo. Hoy, es notable el grado de coincidencia, entre los expertos en GRH, acerca

del carácter limitado, como predictor de éxito, del mero conocimiento técnico especializado. La aproximación basada en competencias supone un enfoque más amplio e integrador en el que para identificar la idoneidad profesional se tienen en cuenta, junto al contenido de conocimientos técnicos, otras características de las personas:

- las habilidades interpersonales
- las capacidades cognoscitivas y de conducta
- el concepto o percepción de uno mismo, traducido en actitudes y valores
- los motivos o impulsores que seleccionan y orientan la conducta, y
- los rasgos de personalidad o carácter.

La gestión por competencias supone un determinado enfoque de la gestión de los recursos humanos. En tanto que las competencias son una variable clave del comportamiento de las personas en el trabajo, la GRH debe tenerlas en cuenta y proponerse influir sobre ellas mediante políticas y prácticas que afectan a todos sus subsistemas, y se manifiestan al planificar necesidades cualitativas de personal, al definir perfiles de idoneidad, al seleccionar personas, al evaluar el rendimiento, al definir políticas de desarrollo, e incluso al retribuir.

Cultura organizativa

Adoptamos la aproximación de Schein (1999:29) que define la cultura como el *conjunto de asunciones compartidas, dadas por supuestas, que un grupo humano ha interiorizado, en un proceso de aprendizaje, a lo largo de su historia*. Distinguiremos, con el mismo autor, entre tres niveles de aproximación a la cultura organizativa:

1. El nivel de los artefactos, o estructuras y procesos organizativos visibles (códigos de presentación o relación, o de resolución de conflictos, horarios, reuniones, comunicaciones, ritos, eventos sociales, etc.)
2. El nivel de los valores adoptados (filosofías, metas, orientaciones explícitas...)
3. El nivel de las asunciones tácitas compartidas (valores practicados, modelos mentales, convicciones implícitas)

Sólo llegando al tercero de los niveles citados es posible captar, en toda su dimensión, la cultura organizativa, ya que sólo en éste hallamos elementos culturales (intangibles) que actúan como verdaderos motores del comportamiento humano en la organización. Con frecuencia, además, entre el nivel 2 y 3 aparecen abundantes incoherencias que reflejan el alejamiento entre las percepciones explícitas y las pautas informales y valores efectivamente interiorizados.

Equidad salarial

Entendemos por tal la cualidad de una estructura de retribución, consistente en la existencia de un doble ajuste o equilibrio:

- a) Por una parte, entre lo que cada empleado aporta y recibe de la organización, teniendo en cuenta al mismo tiempo cómo opera dicho balance contribución/compensación para los distintos empleados y grupos de empleados.
- b) Por otra parte, entre las retribuciones satisfechas por la organización y las de sus mercados de referencia.

En el primero de los casos indicados, hablaremos de *equidad interna* de la estructura salarial. El objetivo de una GRH adecuada es que se traduzca en una percepción de equidad interiorizada por los empleados.

En el segundo caso, hablaremos de *equidad externa*. La equidad externa de un sistema retributivo incluye las notas de competitividad y eficiencia retributiva.

Un sistema salarial es competitivo cuando permite a la organización atraer y retener a los empleados que precisa. Los índices de atracción y rotación son la medida de la competitividad salarial. Un sistema salarial es eficiente cuando la competitividad se alcanza a un coste no superior al de los mercados de referencia.

La tensión entre la equidad interna y externa es un problema clásico de la GRH. Se produce sobre todo cuando la elevación en el valor de mercado de ciertas especialidades, profesiones o perfiles de competencias -cualesquiera que sean sus causas- obliga, para no perder competitividad salarial, a elevar las remuneraciones de ciertos empleados por encima de los que resultaban de la valoración de puestos, efectuada con criterios meramente internos. Ordinariamente, dicha tensión produce tendencias hacia la opacidad de los sistemas de administración de salarios.

Especialización

Los puestos pueden especializarse (Mintzberg, 1984:99 y ss.) en dos dimensiones. En primer lugar, la de su ámbito o amplitud (cuántas tareas distintas contiene cada puesto y qué amplitud o estrechez tienen dichas tareas). En un extremo, el empleado es un comodín polivalente; en otro, repite una y otra vez una misma tarea. La segunda dimensión se relaciona con la profundidad, o control ejercido sobre el propio trabajo. En un extremo, el empleado se limita a obedecer instrucciones o normas precisas; en el opuesto, controla cada aspecto de su actividad, además de realizarla. La primera dimensión apunta a la *especialización horizontal* del puesto. La segunda, a la *especialización vertical*. Sus contrarias serían la ampliación horizontal y vertical de aquél.

A favor de la especialización (la horizontal del trabajador experto en un ámbito reducido, o la vertical de quien realiza un trabajo muy controlado externamente) operan razones de mejora de la productividad y la coordinación, empíricamente demostradas en muchos casos. En contra, razones de desmotivación por

rutina, rigidez frente a exigencias de cambio, y pérdida de calidad del trabajo, en especial en entornos de alta cualificación. Las técnicas de enriquecimiento de tareas (*job enrichment*) nacieron precisamente para afrontar estos excesos de especialización, y se basan en la ampliación horizontal y/o vertical del puesto. En la misma línea se habla, más recientemente, de *empowerment*, aludiendo básicamente a procesos de ampliación del puesto, en su dimensión vertical.

El diseñador de puestos debe conjugar en cada caso el binomio especialización/ampliación, produciendo un equilibrio adecuado a los factores de contingencia que concurren, entre los cuales la tecnología utilizada, y las características del entorno del puesto, son determinantes.

Estrategia

La utilización de la voz “estrategia” en el texto responde a la significación más amplia de las que se atribuyen ordinariamente al concepto en la teoría de la gestión, y se identifica con la noción de *conjunto de finalidades básicas o prioritarias* de la organización (extendiendo el concepto de organización, como se dijo, al sistema o complejo institucional multiorganizativo cuyo sistema de SC se audita).

Entran dentro de esta noción amplia de estrategia:

- a) La misión, o razón de ser de la organización
- b) Sus líneas de acción u orientaciones prioritarias
- c) Sus objetivos operativos

El término se utiliza tanto para referirse a pronunciamientos explícitos, cualquiera que sea su grado de formalización, como -lo que resulta frecuente en los entornos públicos- a preferencias implícitas de los rectores del sistema, siempre que quepa deducirlas razonablemente a través de los medios empleados en el trabajo de análisis.

Como se señaló anteriormente, la macroescala de análisis que implica auditar sistemas de SC obligará a afrontar grados de generalidad y ambigüedad notables en las definiciones estratégicas, lo que obligará a reforzar la dimensión interpretativa de los trabajos de auditoría.

Estructura organizativa

Entendemos, con Mintzberg (1984:26) que la estructura de una organización es *el conjunto de las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas, para conseguir luego la coordinación de las mismas*. División y coordinación del trabajo, o, en los términos de Lawrence y Lorsch (1973), diferenciación e integración, son los polos entre los que opera el diseño estructural.

Sistematizamos los parámetros de diseño de estructuras organizativas distinguiendo, con el autor canadiense, entre cuatro bloques secuencialmente ordenados:

- a) El *diseño de los puestos*, que implica dotarlos de un cierto grado de especialización, y de formalización del comportamiento, así como definir los requisitos de preparación y socialización requeridos de sus ocupantes.
- b) El *diseño de la superestructura*, que fija los criterios de agrupación de los puestos en unidades dotadas de un único mando jerárquico, y define el tamaño de la unidad o *span* de control de su director.
- c) El *diseño de los vínculos laterales*, que define la tipología de los sistemas de planificación y control, así como los dispositivos de enlace, necesarios para contener las interdependencias laterales o transversales.
- d) El *diseño del sistema de decisión*, que establece el grado en que las diferentes decisiones permanecen centralizadas o se descentralizan, vertical u horizontalmente.

El conjunto de opciones que se desprenden del diseño de estructuras constituye un factor situacional de la mayor relevancia para la GRH, cuyas consecuencias se extienden a la práctica totalidad de los subsistemas de ésta.

Modelo

Un modelo es un instrumento que elabora el estudioso de una realidad compleja con el fin de describirla y de profundizar en su conocimiento y en el de los factores que la componen. Constituye una aproximación específica, entre otras posibles, a una realidad compleja.

El modelo es menos que una hipótesis, porque no pretende ser la formulación de una verdad que aspira a ser probada. Es también menos que un paradigma, por cuanto éste alude generalmente a un marco explicativo usado y aceptado de manera muy general o por una parte muy importante de la comunidad científica, lo que no es el caso cuando se habla de modelos.

Así pues, un modelo se justifica básicamente por su utilidad explicativa y analítica. No pretende suministrar la única explicación posible de una realidad compleja, pero sí facilitar el acceso a la misma.

Perfiles de competencias

Un perfil de competencias es una selección de las competencias (v. glosa de esta voz) básicas para garantizar la idoneidad del titular de un puesto de trabajo. Podríamos decir que es un “retrato-robot” del ocupante ideal.

Disponer de un buen perfil del ocupante del puesto es imprescindible para asegurar una gestión correcta de los procesos de incorporación de las personas, pero también para el funcionamiento de otras áreas de la GRH, como las políticas de evaluación y desarrollo, en tanto en cuanto orientan éstas a la mejora de las competencias más relevantes de las personas.

Un buen perfil, especialmente en su papel orientador del reclutamiento y la selección, debe estar formado por pocas competencias, y todas ellas

consideradas clave para un desempeño de éxito. La conjunción de ambos requisitos permite acceder al mercado de trabajo con garantías razonables de éxito, diseñar procesos de incorporación eficaces a unos costes razonables, y disponer de un conjunto de predictores con alta probabilidad de aproximarse a la idoneidad perseguida.

Políticas y prácticas de GRH

Cuando hablamos de una política (del inglés *policy*), en un área de la gestión, nos referimos a un propósito consciente y razonado de proceder de una determinada manera y de forma constante, mientras la misma no sea reconsiderada, en aquella área. Las políticas de GRH pueden ser entendidas, por tanto, como el conjunto de criterios generales y maneras de hacer que, en un contexto organizativo determinado, orientan las decisiones que afectan a la gestión de las personas.

Por prácticas de GRH entendemos las decisiones y actividades de hecho que se adoptan y desarrollan en este campo, y que con frecuencia supondrán la aplicación de políticas de GRH previamente definidas, si bien no siempre ocurrirá así.

Las políticas de GRH pueden ser explícitas y encontrarse formalizadas, lo que indudablemente favorece el que sean reconocidas por el analista, si bien cabe la posibilidad, muy a tener en cuenta, de que existan incoherencias entre la política adoptada y proclamada formalmente, y las prácticas de personal que efectivamente se constaten en una determinada organización.

Las políticas pueden no hallarse formalizadas, e incluso ni siquiera explicitadas, pero existir como tales. El analista reconocerá la existencia de una política de GRH, en estos casos, cuando de la reiteración de una determinada práctica, en un contexto determinado, durante un período dilatado de tiempo, se desprenda razonablemente la existencia de un criterio de actuación, y de un propósito de aplicarlo.

ANEXO 2

LAS PECULIARIDADES DE LOS SISTEMAS PÚBLICOS

Este anexo incluye un conjunto de consideraciones que, sin enmendar el modelo de gestión del empleo y los recursos humanos descrito en el documento, lo enmarcan con más precisión en el entorno de los sistemas político-administrativos. Para ello, se alude en primer lugar a la existencia de diferentes modelos de SC, se mencionan después las disfunciones detectadas más frecuentemente por los expertos en el funcionamiento de los sistemas públicos de GRH, y se apuntan por último las principales orientaciones de cambio constatables en este campo. Si bien una parte significativa de estas consideraciones se basa en experiencias y análisis producidos en la esfera OCDE, la vigencia de las mismas se extiende, creemos a un ámbito más general.

MODELOS DE SERVICIO CIVIL

Hay distintos modelos de SC

El conjunto de arreglos institucionales para la gestión pública del empleo y los recursos humanos al que hemos llamado SC tiene en cada entorno nacional manifestaciones propias. Esta heterogénea realidad puede ser, no obstante, ordenada y sistematizada, reconduciéndola a algunos modelos básicos.

Con fundamento en un trabajo anterior (Longo 2001b, 7 y ss.), que puede utilizarse para profundizar en los criterios empleados, se clasifican a continuación los modelos de SC en torno a cuatro criterios o elementos centrales.

Modelos de SC en función de los sistemas de acceso al empleo

Por razón de los sistemas de acceso al empleo público, los modelos de SC difieren en cuanto al tipo de mecanismos elegidos para garantizar el principio de mérito, protegiendo aquél de la arbitrariedad, la politización y el nepotismo. Desde este ángulo, pueden reconocerse tres modelos básicos, denominados habitualmente con el gentilicio de los países que constituyen su arquetipo:

Los países que siguen el **modelo francés** acentúan el papel de los instrumentos de selección (concurso), creando sistemas de garantías predominantemente formales.

El **modelo alemán**, también muy formalizado, se orienta a la garantía de la capacitación teórico-práctica, a partir de un proceso de aprendizaje prolongado.

El **modelo británico**, más flexible en los instrumentos, enfatiza la profesionalidad e independencia de los órganos encargados de la selección.

Modelos de SC en función de la organización de la carrera

Dos modelos de SC pueden reconocerse por razón del tipo de organización de la carrera, (e implícitamente, por la relación que establecen con el mercado de trabajo):

Los **sistemas de empleo** están organizados a partir de las necesidades de personal de la Administración a corto plazo. El reclutamiento se produce para un empleo o puesto, y no para un marco más amplio que habilite para desempeñar diversos puestos. Es, normalmente, un sistema abierto, en el que cualquier puesto puede ser provisto por candidatos externos a la Administración, si bien en ciertos casos pueden encontrarse condiciones diferentes para los candidatos internos y externos.

Los **sistemas de carrera** se basan en un diseño jerarquizado de los empleos públicos que implica que los empleados, reclutados en un determinado nivel de empleo, puedan con el tiempo efectuar un recorrido ascendente a través de una serie de niveles, hasta llegar al nivel máximo que les corresponda. Los sistemas de carrera suponen, por tanto, que existen ciertos puestos que se consideran de acceso, reservados al reclutamiento externo, y que el resto de los puestos correspondientes a niveles superiores son provistos mediante promoción interna.

Modelos de SC en función de los derechos que se reconocen a los empleados públicos

Las distinciones de mayor trascendencia y utilidad que cabe realizar entre los sistemas de SC, en lo que respecta al elenco de derechos reconocidos a los empleados, son las que afectan a dos materias singularmente relevantes:

Por una parte, si bien en todos los sistemas de SC el **derecho al cargo o a la inamovilidad** (“*tenure*”) protege, en mayor o menor medida, al empleado público frente al despido arbitrario, es posible distinguir, sin embargo, entre sistemas que admiten únicamente el despido por causas disciplinarias, y aquellos otros que han normalizado la extinción de la relación de empleo por causas organizativas, técnicas o económicas.

Otra distinción importante incumbe a los **derechos colectivos**. Hay sistemas de SC que reconocen los derechos a la negociación colectiva y a la huelga, y otros que niegan a los empleados públicos, o a una parte de ellos, por razones de interés público, el ejercicio de tales derechos.

Modelos de SC en función de la administración del sistema

Los sistemas político-administrativos contemporáneos tienden a la complejidad y la fragmentación. Ello desencadena tendencias de signo opuesto, hacia la diversificación, necesaria para adaptarse a entornos complejos, y hacia la integración, imprescindible para mantener la cohesión global y el control. Los sistemas de SC no son ajenos a estas presiones. En función de la respuesta que en cada caso se da a las mismas, podemos distinguir entre:

Sistemas integrados, en los que la figura del empleador público aparece considerablemente centralizada; y

Sistemas fragmentados, en los que predomina la descentralización de la toma de decisiones sobre el personal.

DISFUNCIONES MÁS FRECUENTES EN LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE GRH

Mérito y flexibilidad, como referentes básicos

Las disfunciones o patologías más relevantes de los sistemas de SC afectan típicamente a dos grandes áreas temáticas:

Por una parte, pueden consistir en vulneraciones al principio de mérito, cuya preservación e interiorización por todos los subsistemas de la GRH es imprescindible para garantizar la existencia de administraciones profesionales, lo que constituye, como dijimos antes, la razón de ser de los sistemas de SC.

Por otra, pueden resultar debidas a un exceso de rigidez, como consecuencia, precisamente, de un abuso o distorsión de los sistemas de garantías llamadas, supuestamente, a preservar el principio de mérito.

Importa subrayar que cada uno de estos tipos de disfunción no excluye al otro, sino más bien al contrario. Mérito y flexibilidad son básicos para garantizar un funcionamiento adecuado de los sistemas públicos de GRH. Por el contrario, la vulneración del mérito y la rigidez tienden a retroalimentarse en verdaderos círculos viciosos, y a coexistir, reforzándose recíprocamente, en sectores determinados de los sistemas de SC.

Vulneraciones al principio de mérito

Cuando la toma de decisiones sobre el personal, en cualquiera de los subsistemas apuntados, se realiza por consideraciones ajenas a las capacidades y merecimientos de las personas, la calidad del sistema en su conjunto se resiente.

Las vulneraciones al principio de mérito pueden producirse por numerosas causas; la patrimonialización de la administración por las clases políticas es la más frecuente, y la que suele estar en la raíz de numerosas prácticas de arbitrariedad y patronazgo.

A su vez, tales vulneraciones pueden afectar a cualquiera de los subsistemas de la GRH: desde el reclutamiento clientelar a la aplicación arbitraria de retribuciones o la promoción de los leales en perjuicio de los mejor capacitados.

Disfunciones que afectan a la flexibilidad

La abundancia de elementos de rigidez es constatable en los diagnósticos de los sistemas de SC. Reproducimos aquí la relación de patologías contenida en un trabajo reciente (Longo:2001b,19), referido al ámbito de la OCDE, con la única pretensión de que sirvan para clarificar el tipo de disfunciones de las que hablamos:

- a) Un exceso de uniformidad en los marcos reguladores del SC reduce la capacidad para adaptarse a entornos plurales y reaccionar frente a los cambios.
- b) Hay demasiadas regulaciones, lo que conduce a un alto y excesivo grado de estandarización de las prácticas de personal.
- c) La gestión está excesivamente centralizada. Los directivos disponen de escasa autonomía para el ejercicio de sus responsabilidades en materia de gestión de sus recursos humanos.
- d) La organización del trabajo (estructuras y puestos) se halla encorsetada y atomizada. Con frecuencia, deriva de la ley o los acuerdos colectivos centralizados, y no de criterios propios de los gestores. Hay un exceso de especificación de las tareas que introduce rigidez en la asignación del trabajo.
- e) La movilidad es baja, tanto en su dimensión interna como externa. La movilidad interna se halla dificultada por el exceso de reglamentación de tareas, ya mencionado, y a veces por la existencia de barreras horizontales y verticales.
- f) Los sistemas de reclutamiento y selección son largos, complejos, y excesivamente formalizados. Hay un peso excesivo de los conocimientos y los méritos formales.
- g) Hay un exceso de seguridad (percepción de estabilidad garantizada) en el trabajo.

- h) La promoción se halla dificultada por la existencia de barreras de grado, que dificultan los ascensos. Con frecuencia, se otorga un peso excesivo a la antigüedad.
- i) Es frecuente que se retribuya por el grado y no por el puesto, lo que no vincula el salario a la responsabilidad asumida y las cargas de trabajo reales. Los grados pueden convertirse en barreras para la progresión salarial.
- j) Hay una separación casi absoluta entre el desempeño en el puesto y el funcionamiento de los sistemas de promoción y retribución. Las experiencias de retribución al rendimiento chocan con la inexistencia de mecanismos eficaces de evaluación.
- k) Los sistemas adolecen de una baja capacidad de producción de competencias y perfiles directivos.
- l) Los estilos directivos tienden al paternalismo. Frecuentemente, adoptan conductas de apoyo al personal, más que de exigencia.
- m) Hay un exceso de colectivismo en las relaciones laborales, que entra en colisión con necesidades crecientes de segmentación y personalización de las prácticas de personal. En ocasiones, se detecta una tendencia a un alto grado de conflicto.

PRINCIPALES ORIENTACIONES DE REFORMA DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL

De la administración de personal a la GRH

En el ámbito de la OCDE, y en el marco de las reformas de la gestión pública emprendidas, con mayor o menor extensión y profundidad, durante las dos últimas décadas, los sistemas públicos de GRH han sido uno de los escenarios de cambio más destacados.

Ante todo, las reformas al SC han significado una puesta en valor de la GRH, que, sin duda bajo la influencia de tendencias similares en el sector privado, ha pasado a ser considerada como la función central de la dirección en los servicios públicos. Esta puesta en valor ha conducido a superar las visiones que reducen la gestión de las personas a la administración de personal, actividad de mero trámite y mantenimiento de los existente, para interiorizar una concepción de la GRH como sistema de valor estratégico, imprescindible para la realización de la misión de las organizaciones públicas.

Esta orientación de fondo se ha concretado en cuatro grandes líneas de reforma que explicitamos a continuación. Incorporan orientaciones que son, en buena medida reacciones frente a las patologías anteriormente apuntadas.

Descentralizar la GRH

Se ha producido una tendencia generalizada a la transferencia de autonomía y a la ampliación de la discrecionalidad de los gestores de línea en materia de GRH. Las responsabilidades sobre el personal se organizan de manera más fragmentada y descentralizada. El papel de los servicios centrales de personal tiende a evolucionar desde la gestión directa o los controles primarios a funciones de socio, consultor o, cuando menos, de proveedor interno de servicios especializados.

Potenciar la función directiva

Los directivos públicos aparecen como actores fundamentales en los diseños institucionales introducidos por las reformas. Su desarrollo y profesionalización pasan a ser objetivos prioritarios.

El uso intensivo de la formación gerencial es constatable, sin excepción, en todos los escenarios de reforma.

Con alguna frecuencia, el objetivo de profesionalización ha llevado a separar del resto del SC una franja directiva, y diferenciarla, dotándola de un estatuto propio, más flexible, en general, del que se aplica a los demás servidores públicos. Estos modelos de *Servicio Civil Superior* (Reino Unido, EE.UU., Australia, Nueva Zelanda, Italia, Holanda, entre otros países) se fundamentan, sin perjuicio de su diversidad, en los criterios de separación entre política y gestión, y de reconocimiento de una esfera gerencial llamada a ser cubierta por directivos profesionales, abierta frecuentemente a candidatos procedentes del exterior de la Administración pública.

Flexibilizar las prácticas de gestión

Flexibilidad es el lema de las reformas del SC en el ámbito OCDE, y concentra buena parte de las transformaciones registradas en las políticas y prácticas de GRH en la esfera pública. La introducción de políticas flexibles se ha producido en cinco áreas principales:

La **flexibilidad numérica**, que se ha traducido en una consistente tendencia a la reducción de efectivos en las plantillas públicas de personal, si bien con grandes diferencias entre unos y otros países en cuanto a la magnitud de las reducciones y las metodologías utilizadas (planes globales o sectoriales de reducción,

retiro anticipado, incentivación de bajas, fijación de tasas de reposición de vacantes...)

La **flexibilidad contractual**, que se ha plasmado sobre todo en:

- a) la introducción del despido por causas económicas, técnicas u organizativas,
- b) el uso de modalidades contractuales sin estabilidad, y
- c) el recurso a la externalización de actividades y servicios (*contracting out*).

La **flexibilidad funcional**, cuyas manifestaciones más significativas han sido:

- a) mecanismos de reclutamiento y selección más descentralizados y basados en competencias,
- b) diseños de puestos más polivalentes en horizontal y en vertical (*broadbanding*),
- c) la eliminación de barreras horizontales y verticales a la movilidad y la promoción,
- d) la posibilidad de practicar traslados obligatorios por interés de la organización,
- e) la sustitución de la antigüedad por el rendimiento en los ascensos, y
- f) el diseño e implantación de carreras profesionales horizontales o en el puesto.

La **flexibilidad salarial**, que ha implicado sobre todo:

- a) una tendencia a romper con el uniformismo en la fijación de salarios, reduciendo la escala de las negociaciones salariales para aproximarla a los diferentes contextos organizativos,
- b) la vinculación de la progresión salarial al aprendizaje y las mejoras de rendimiento, y
- c) la introducción generalizada de fórmulas de retribución variable al rendimiento.

La **flexibilidad en el tiempo de trabajo**, cuyas muestras más relevantes han sido:

- a) la reordenación de la jornada de trabajo, flexibilizando los horarios de prestación del servicio mediante técnicas de anualización, paquetes de horas disponibles, compensación de horas extras por tiempo libre y similares,
- b) la extensión, especialmente en algunos países (Holanda, Reino Unido) de las modalidades de trabajo a tiempo parcial.

Reorientar las relaciones laborales

Las relaciones laborales han conocido en este período, con carácter general, una expansión e intensificación de la negociación colectiva y la participación sindical en la fijación de las condiciones de trabajo, en el contexto de un acercamiento de los sistemas de SC a prácticas propias del sector privado. (Como es lógico, las

diferentes culturas nacionales han supuesto diferencias significativas en los contenidos concretos de ese acercamiento).

En paralelo, y en lo que puede llegar a suponer una cierta contradicción con lo anterior, se han acentuado los intentos de personalizar las relaciones con los empleados (planes individualizados de carrera, retribución al rendimiento...), superando los enfoques excesivamente colectivistas.

La importancia adquirida por las relaciones laborales en la determinación de las condiciones de trabajo ha llevado a los gobiernos a intentar reforzar su posición como empleadores. En algunos casos, (Italia, Suecia) se han creado agencias para concentrar la representación de las organizaciones públicas en la negociación colectiva.

ANEXO 3

RELACIÓN DE INDICADORES

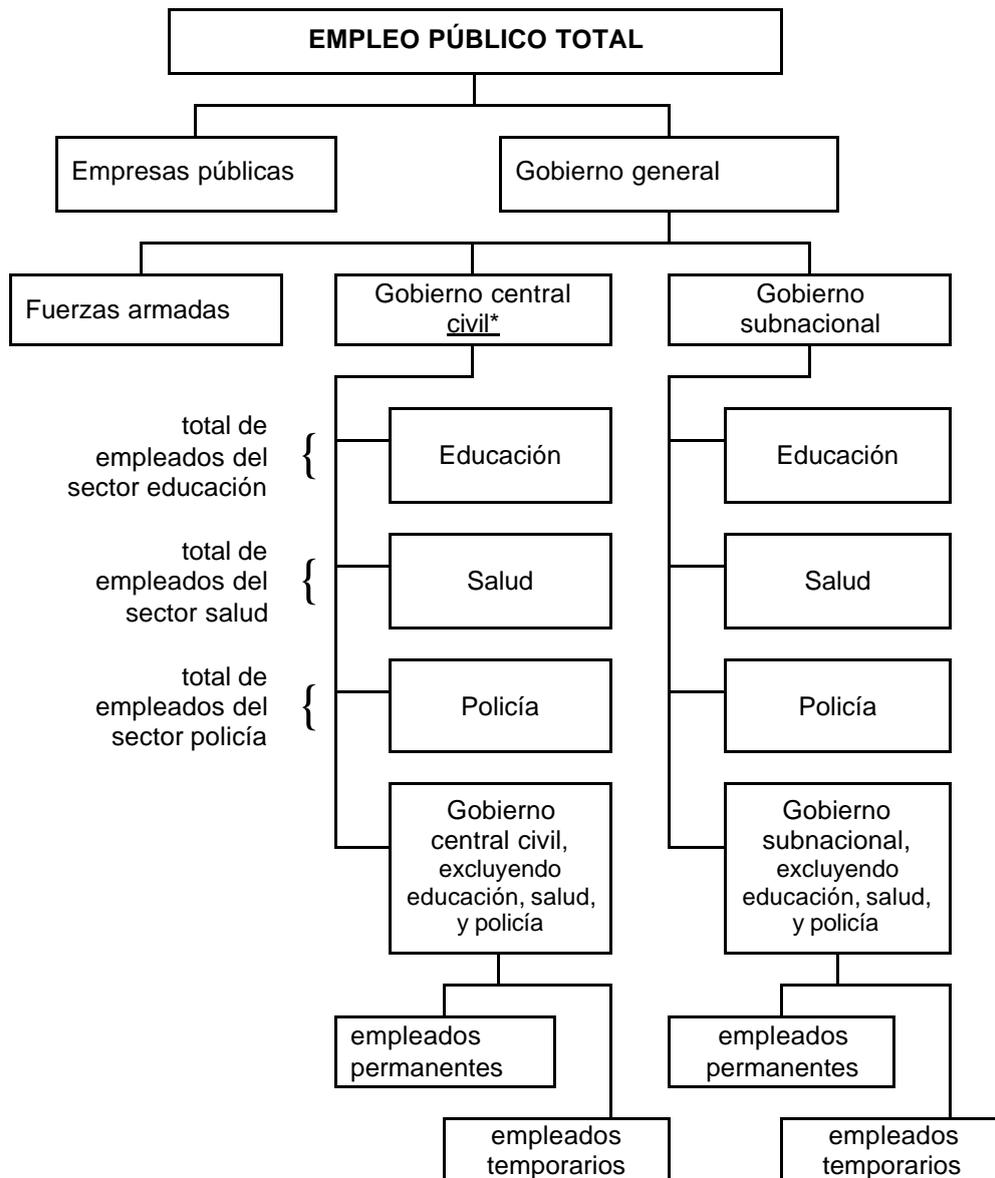
Los indicadores que se recogen a continuación forman parte, en su mayoría, del documento "Second Generation Indicators", informe del Banco Mundial sobre indicadores cuantitativos de gobernabilidad (World Bank, 2002). En estos casos, para definir el alcance de cada uno de ellos, se han respetado las indicaciones contenidas en dicho documento y en el sitio web:

<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/cross.htm>

Todas las definiciones y el gráfico siguientes se encuentran en el sitio web del Banco Mundial. También, han sido consideradas las definiciones que utiliza la OCDE para construir el *Public Sector Pay and Employment Database*. Sin embargo, se usan las definiciones del Banco Mundial porque, siendo más generales que las del OCDE, están frecuentemente más disponibles en los países menos desarrollados.

Las tablas que se encuentran al final del Anexo 3 deben ser completadas con la mayor información posible, para facilitar el cálculo de los indicadores, la comparación entre países, y la reproducción del estudio en el futuro.

COMPONENTES PRINCIPALES DEL EMPLEO GUBERNAMENTAL (World Bank)



Fuente: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/cross.htm>

*Gobierno central civil + fuerzas armadas = gobierno central

DATOS DEL EMPLEO Y DATOS SALARIALES

(Definiciones modificadas de sitio web <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/cross.htm>)

DATOS DE EMPLEO

Empleo público total: incluye empresas públicas y el gobierno general.

Empleados de las empresas públicas: empleados de empresas cuyo dueño mayoritario es el Estado.

Gobierno general: se refiere al empleo de "los departamentos, oficinas y organizaciones gubernamentales... de las autoridades centrales o locales financiados por presupuesto ordinario o extraordinario, o por fondos extra presupuestarios. No solamente se encargan de la administración, sino de la defensa y el orden público, la promoción de crecimiento económico y la provisión de educación, salud, cultura y servicios sociales." (International Standard of Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC), Series M No. 4, Rev 3- 1990)

Dentro del gobierno general tenemos:

2. **Gobierno central:** incluye fuerzas armadas y gobierno central civil.

?? **Fuerzas armadas** (de ser posible, empleados administrativos del Ministerio de Defensa están excluidos, e incluidos en la categoría, "Gobierno central civil".)

?? **Gobierno central civil:** incluye la administración central ejecutiva y legislativa en los departamentos directamente dependientes del Jefe del Estado o del Parlamento, incluyendo agencias autónomas, además de los empleados de los sectores educación, salud, y policía que son patrocinados por el Gobierno central.

La distinción entre empleo del Gobierno Central y el Gobierno subnacional es presupuestaria, no geográfica. Si agencias del Gobierno central están dispersas geográficamente, pero son patrocinadas últimamente por el Gobierno central, sus empleados están incluidos en el total del Gobierno central.

- **Empleados del sector salud:** incluye personal médico y paramédico en los hospitales gubernamentales y otras instituciones gubernamentales de salud. (De ser posible, empleos administrativos del sector salud están excluidos, e incluidos solo en la categoría, "Gobierno central civil".)
- **Empleados del sector educación:** incluye el empleo en educación primaria y secundaria. (De ser posible, empleos administrativos están excluidos, e incluidos en la categoría, "Gobierno central civil".)
- **Empleados del sector policía:** incluye todo el personal – militar, paramilitar, o civil - que ejercen funciones policiales. Esto normalmente no incluye la guardia fronteriza. (De ser posible, empleos administrativos del policía están excluidos, e incluidos en la categoría, "Gobierno central civil".)

2. **Gobierno subnacional:** incluye todos los empleados de la administración gubernamental que no son patrocinados directamente por el Gobierno central. Incluye las municipalidades, además del empleo regional, provincial, o del estado (en los sistemas federales).

DATOS SALARIALES

Nómina salarial (wage bill) del gobierno central: La suma de salarios pagados a los empleados del gobierno central civil y las fuerzas armadas. Los salarios consisten en todos los pagos en efectivo, pero no los pagos en especie, antes de la deducción de impuestos de retención y de contribuciones del empleado a fondos de pensiones y seguro social. Las prestaciones monetarias (p.e. vivienda, transporte) están incluidas en la nómina salarial. Las pensiones no están incluidas.

Para facilitar la comparación, el número se presenta como:

1. un porcentaje del PIB.
2. un porcentaje del gasto del gobierno central (incluye todo los gastos corrientes y capitales no reembolsables y excluye préstamos gubernamentales y pagos de préstamos al gobierno).

Sueldo gubernamental promedio: representa el ratio de la nómina salarial del gobierno central al número total de empleados del gobierno central (gobierno central civil + fuerzas armadas). Los beneficios no-monetarios (p.e. comidas gratis, transportación) y beneficios futuros esperados (p.e. pensiones, seguridad social) no están incluidos en esta medida de salarios. (Es importante destacar que en algunos países, estos beneficios pueden ser una gran parte de la remuneración.)

NOTAS IMPORTANTES ADICIONALES

- ~~///~~ Se debe anotar desviaciones de las categorías ofrecidas.
- ~~///~~ Se debe anotar año y fuente de todos los datos (por ejemplo, "Datos del gasto público del gobierno central civil, incluyendo [], de 1999. *Anuario Estadístico de la República*, 2000, p. 40.")
- ~~///~~ Los datos del empleo deben incluir empleados de tiempo completo y medio tiempo. Se debe anotar el estado del empleo, de ser posible.
- ~~///~~ En todos los casos, si los datos del nivel, o de los niveles, del gobierno requerido no están disponibles, se recomienda utilizar los datos disponibles del nivel que se juzgue ser el más apropiado.

Profesionalismo del Servicio Civil

1. Tasa de designaciones políticas

Mide el porcentaje de puestos que son provistos por criterios y mecanismos políticos en el gobierno central civil, en relación con los puestos totales que integran el universo administrativo examinado. En general, cifras porcentuales bajas denotan un Servicio Civil más profesional y basado en el mérito.

Peso fiscal del Empleo Público

2. Nómina salarial del gobierno central civil / Producto Interno Bruto

Nómina salarial del gobierno central / Producto Interno Bruto (consistente con los datos del Banco Mundial)

Nómina salarial del gobierno general / Producto Interno Bruto

Mide el porcentaje que representa la primera sobre el segundo. Cifras porcentuales altas indican que el gasto gubernamental en salarios puede suponer una carga sobre la economía del país.

3. Nómina salarial del gobierno central civil / Gasto público total del gobierno central civil

Nómina salarial del gobierno central / Gasto público total del gobierno central (consistente con los datos del Banco Mundial)

Nómina salarial del gobierno central / Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda)

Nómina salarial del gobierno general / Gasto público total del gobierno general

Mide el porcentaje que representa la primera sobre el segundo. Cifras porcentuales altas indican que el gasto gubernamental en salarios puede suponer una carga sobre la economía del país.

Incentivos del Servicio Civil

4. Compresión vertical de los salarios

Es la medida de la diferencia entre la retribución total percibida por los empleados del nivel salarial superior y los del nivel inferior de la escala salarial principal del gobierno central. Para ello, se toma el sueldo inferior como base 1. La existencia de una compresión muy alta reduce los incentivos de carrera y el estímulo al rendimiento. La descompresión excesiva es síntoma de captura del sistema por algunas élites y refleja un grado más o menos alto de inequidad interna de la estructura de compensación.

5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

Mide la relación entre ambos. Muestra hasta qué punto los salarios son satisfactorios para los empleados públicos en un contexto nacional determinado.

✍ Se debe destacar que si se calcula el indicador dividiendo la nómina salarial del gobierno central para el número correspondiente de empleados del gobierno central, o si la información se obtiene a través de encuesta salarial.

6. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / Sueldo promedio del sector manufacturero (como se define por la Organización Internacional del Trabajo)

Mide la relación entre ambos. Es una medida de en qué grado las retribuciones públicas son competitivas con las de otros sectores en el mercado de trabajo.

7. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / Sueldo promedio del sector financiero (como se define por la OIT)

Mide la relación entre ambos. Es una medida de en qué grado las retribuciones públicas son competitivas con las de otros sectores en el mercado de trabajo.

8. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / Sueldo promedio del sector privado

Mide la relación entre ambos. Es una medida de en qué grado las retribuciones públicas son competitivas con las de otros sectores en el mercado de trabajo.

Cifras de dotaciones del empleo

9. Número total de empleados públicos en el gobierno general / Población total

Número total de empleados públicos en el gobierno central / Población total

Número total de empleados públicos en el gobierno central civil / Población total

Número total de empleados públicos en el gobierno central civil, excluyendo sectores educación, salud, y policía / Población total

Mide el porcentaje que representa la primera cifra sobre la segunda. En general, y en relación con los referentes internacionales comparados, una cifra porcentual excesiva reflejaría una gestión ineficiente del empleo público, con manifestaciones más o menos clientelares. Una cifra muy baja pondría de manifiesto un insuficiente desarrollo del sector público, globalmente considerado.

10. Número de empleados públicos en el Sector Educación / Población total

Mide el porcentaje que representa la primera cifra sobre la segunda. Son de aplicación los criterios apuntados para el indicador anterior, pero referidos a este sector del servicio público.

11. Número de empleados públicos en el Sector Salud / Población total

Mide el porcentaje que representa la primera cifra sobre la segunda. Son de aplicación los criterios apuntados para el indicador anterior, pero referidos a este sector del servicio público.

12. Número de empleados públicos en el Sector Policía / Población total

Mide el porcentaje que representa la primera cifra sobre la segunda. Son de aplicación los criterios apuntados para el indicador anterior, pero referidos a este sector del servicio público.

13. Número de empleados públicos en empresas públicas / Población total

Mide el porcentaje que representa la primera cifra sobre la segunda. Son de aplicación los criterios apuntados para el indicador anterior, pero referidos a este sector del servicio público.

14. Número de empleados retribuidos por proyectos de cooperación, planes de modernización o fórmulas análogas/Número total de empleos

Mide el porcentaje que representa la primera cifra sobre la segunda. Establece el peso directo de dichos programas sobre el empleo público

Otros indicadores (todos se refieren al gobierno central civil)

15. Puestos de trabajo para cuyo desempeño se exige titulación universitaria superior / Puestos totales

Mide el porcentaje que representa la primera cifra sobre la segunda. Es un índice de tecnificación de las plantillas públicas. Cifras porcentuales altas reflejan la tendencia del empleo público a concentrarse en áreas de trabajo cualificado. Cifras bajas apuntan a la persistencia de empleo en actividades no nucleares.

16. Puestos de trabajo para cuyo desempeño se exige titulación universitaria / Puestos totales

Mide el porcentaje que representa la primera cifra sobre la segunda. Es un índice - algo menos contundente que el anterior- de tecnificación de las plantillas públicas. Cifras porcentuales altas reflejan la tendencia del empleo público a concentrarse en áreas de trabajo cualificado. Cifras bajas apuntan a la persistencia de dotaciones significativas de empleo público en actividades no nucleares.

17. Compresión horizontal de los salarios (escala salarial principal del gobierno central)

Mide el grado en que se producen decisiones discrecionales en materia salarial, por encima o por debajo del salario base fijado con carácter general. Cuando exceden de la relación 1:1.2 (World Bank) suponen riesgos de corrupción y búsqueda de rentas.

18. Tasa de rotación del personal

Mide la cuantía de los abandonos voluntarios del empleo a lo largo de un período anual, como un porcentaje sobre el empleo total. Una cifra alta de rotación (turnover) es síntoma de déficits en la gestión de personal, y refleja especialmente una baja competitividad de salarios y condiciones de trabajo. Una cifra extremadamente escasa podría interpretarse negativamente, como falta de una mínima renovación.

19. Tasa de absentismo

Mide la cuantía de las bajas laborales temporales y otras ausencias del trabajo, con arreglo a pautas internacionalmente establecidas. La existencia de cifras elevadas denota una gestión ineficiente de los recursos humanos, que puede deberse a una multiplicidad de causas.

20. Horas de trabajo perdidas por conflicto laboral en la Administración/Horas totales perdidas en la actividad económica

Mide el porcentaje que representa la primera cifra sobre la segunda. El número de horas no trabajadas es un indicador de conflictividad. Puede limitarse a la cifra global para el conjunto del universo administrativo examinado o extenderse, si hay datos desagregados disponibles, a los sectores contemplados por los indicadores 10, 11, 12 y 13.

Indicadores de eficiencia y productividad

21. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central
22. Gasto público total del gobierno subnacional (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno subnacional
23. Gasto público total en salud (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del sector salud
24. Gasto público total en educación (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del sector educación

Nómina salarial

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Gobierno central												
Fuerzas armadas												
Gobierno central <u>civil</u>												
Gobierno central civil, excluyendo educación, salud, y policía												
Educación												
Salud												
Policía												
Otros (especificar)												
Gobierno subnacional												
Gobierno subnacional, excluyendo educación, salud, y policía												
Educación												
Salud												
Policía												
Otros (especificar)												
Gobierno general (gobierno central y gobierno subnacional)												
Empresas públicas												
Empleo público (gobierno general y empresas públicas)												
<i>Total sector educación (gobierno central y subnacional)</i>												
<i>Total sector salud (gobierno central y subnacional)</i>												
<i>Total sector policía (gobierno central y subnacional)</i>												

FUENTE(S):

Sueldo Gubernamental Promedio

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Gobierno central												
Fuerzas armadas												
Gobierno central <u>civil</u>												
Gobierno central civil, excluyendo educación, salud, y policía												
Educación												
Salud												
Policía												
Otros (especificar)												
Gobierno subnacional												
Gobierno subnacional, excluyendo educación, salud, y policía												
Educación												
Salud												
Policía												
Otros (especificar)												
Gobierno general (gobierno central y gobierno subnacional)												
Empresas públicas												
Empleo público (gobierno general y empresas públicas)												
<i>Total sector educación (gobierno central y subnacional)</i>												
<i>Total sector salud (gobierno central y subnacional)</i>												
<i>Total sector policía (gobierno central y subnacional)</i>												

FUENTE(S):

Número de Empleados Públicos

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Gobierno central												
Fuerzas armadas												
Gobierno central <u>civil</u>												
Gobierno central civil, excluyendo educación, salud, y policía												
Educación												
Salud												
Policía												
Otros (especificar)												
Gobierno subnacional												
Gobierno subnacional, excluyendo educación, salud, y policía												
Educación												
Salud												
Policía												
Otros (especificar)												
Gobierno general (gobierno central y gobierno subnacional)												
Empresas públicas												
Empleo público (gobierno general y empresas públicas)												
<i>Total sector educación (gobierno central y subnacional)</i>												
<i>Total sector salud (gobierno central y subnacional)</i>												
<i>Total sector policía (gobierno central y subnacional)</i>												

FUENTE(S):

Información adicional												
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Población												
PIB												
PIB per capita												
Sueldo promedio (sector manu.)												
Sueldo promedio (sector fin.)												
Sueldo promedio (sector privado)												

FUENTE(S):

ANEXO 4

ÍNDICES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL

1. DEFINICIÓN DE ÍNDICES Y SUBÍNDICES

El diagnóstico institucional de cada sistema de SC se concentrará en los cinco índices siguientes:

1. *Eficiencia*
2. *Mérito*
3. *Consistencia estructural*
4. *Capacidad funcional*
5. *Capacidad integradora*

Los índices 3 y 4 se desagregan, cada uno de ellos, en tres subíndices, en la forma que se describirá a continuación.

Los índices, y en su caso los subíndices, serán construídos por el analista mediante el análisis de puntos críticos, siguiendo el orden de los subsistemas de la GRH, tal como se describen en el marco analítico. Cada uno de los puntos críticos está relacionado con un mínimo de un índice y un máximo de dos. En el apartado de este mismo anexo se indican los puntos críticos relacionados con cada índice o subíndice, identificándolos mediante el número con el que aparecen en el anexo 6.

Índice 1. (E) EFICIENCIA

Este índice evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que resulta detectable en el sistema de SC, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia. Se relaciona con 13 puntos críticos.

Índice 2. (M) MÉRITO

Este índice evalúa el grado en que el sistema de SC incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquéllas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. Se relaciona con 10 puntos críticos.

Índice 3. (CE) CONSISTENCIA ESTRUCTURAL

Este índice evalúa la solidez e integración sistémica del SC, prestando atención al grado en que se constatan en el mismo todos aquellos elementos estructurales básicos que un sistema de gestión pública del empleo y los recursos humanos debe acreditar. Se desagrega en tres subíndices:

(CES) COHERENCIA ESTRATÉGICA

Integra las valoraciones relacionadas con el grado de vinculación de las diferentes políticas y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos a las prioridades estratégicas gubernamentales. Se relaciona con 7 puntos críticos.

(CD) CONSISTENCIA DIRECTIVA

Integra las valoraciones que afectan al grado de desarrollo de la función directiva constatable en el sistema de SC, con especial atención a las relaciones entre la tecnoestructura central y las direcciones de línea. Se relaciona con 8 puntos críticos.

(CP) CONSISTENCIA DE LOS PROCESOS

Incluye las valoraciones que incumben al grado de desarrollo e integración, en el ámbito analizado, de los procesos básicos que sustentan un sistema integrado de gestión del empleo y los recursos humanos. Se relaciona con 14 puntos críticos.

Índice 4. (CF) CAPACIDAD FUNCIONAL

Este índice evalúa la capacidad del sistema de SC analizado para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos. Se desagrega en tres subíndices:

(COM) COMPETENCIA

Incorpora las evaluaciones de aquellas políticas y prácticas de personal que inciden más directamente en el diseño, aprovisionamiento, desarrollo y estímulo de las capacidades de los empleados, y tienden a asegurar la dotación de las competencias clave que el sistema público necesita. Se relaciona con 15 puntos críticos.

(EI) EFICACIA INCENTIVADORA

Mide el grado en que las políticas y prácticas de gestión de las personas incorporan estímulos positivos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio. Se relaciona con 14 puntos críticos.

(FL) FLEXIBILIDAD

Mide el grado en el que las políticas y prácticas analizadas incorporan pautas que facilitan la adaptación a los cambios, superando los patrones burocráticos de rigidez, y se alinean con las tendencias flexibilizadoras que caracterizan a las orientaciones actuales de la gestión de las personas. Se relaciona con 12 puntos críticos.

Índice 5. (CI) CAPACIDAD INTEGRADORA

Este índice evalúa la eficacia con que el sistema de SC parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad. Se relaciona con 19 puntos críticos.

2. OBTENCIÓN DE LOS ÍNDICES Y SUBÍNDICES

La asignación de un valor a los índices y subíndices indicados se efectuará con arreglo al siguiente procedimiento:

- I. Los *puntos críticos* de cada subsistema, relacionados conjuntamente en el anexo 6, serán valorados con arreglo a la siguiente escala, que mide el grado de aproximación de la realidad objeto de análisis a las proposiciones que expresan cada *punto crítico*:
 - 5 La realidad analizada se corresponde con la proposición en su integridad o en un grado muy alto de coincidencia, tanto en contenido como en frecuencia.
 - 4 La realidad analizada se aproxima sustancialmente a la proposición, pero no se identifica plenamente con su contenido, o bien hay un número de excepciones que impide generalizar la coincidencia.
 - 3 La realidad analizada coincide parcialmente con la proposición. Existen elementos coincidentes de contenido y una frecuencia de casos suficiente como para detectar un grado apreciable, pero no sustancial, de identificación.
 - 2 La realidad analizada se encuentra significativamente alejada de la expresada por la proposición. Existen elementos de coincidencia, pero también discrepancias serias de contenido y/o una frecuencia escasa.
 - 1 La realidad analizada es muy distinta de la que refleja la proposición. Las coincidencias de contenido son inapreciables, o bien se dan sólo en casos excepcionales.
- II. Las valoraciones de los *puntos críticos*, resultantes de la aplicación de la escala de análisis más la ponderación que corresponda, de acuerdo con el apartado IV.2.3 del marco analítico, se agruparán por índices o, en su caso, por subíndices, de acuerdo con lo indicado en el apartado de este anexo, y en la lista general de comprobación del anexo 6.
- III. Una vez agrupadas, se sumarán todas las valoraciones correspondientes a cada índice o subíndice, y se dividirán por el número de puntos críticos integrados en el índice o subíndice, lo que dará el valor resultante (VR).

IV. Llegados a este punto, se procederá de manera diferente en función de si el índice está, o no, desagregado en subíndices.

IV.1. En el caso de los índices 1 (Eficiencia), 2 (Mérito) y 5 (Capacidad integradora), el valor resultante (VR) se cotejará con el valor máximo de referencia (VMR) del índice, que figura al final de este anexo, y que es el resultado de dividir la puntuación máxima teórica de los *puntos críticos* (nivel máximo de la escala por el peso correspondiente en cada caso) entre el número de puntos críticos integrados en el índice.

Para dicho cotejo, se entenderá que el valor máximo de referencia (VMR) se equipara en todos los casos a 20, por lo que se aplicará la siguiente regla de tres:

$$VR \times 20 : VMR = VI$$

(Siendo VS el valor correspondiente al índice)

IV.2. En el caso de los índices 3 (Consistencia estructural) y 4 (Capacidad Funcional), en los que las agregaciones se habrán realizado desagregadamente para cada uno de los subíndices que se integran en ellos, el valor resultante (VR) de cada subíndice, se cotejará con el valor máximo de referencia (VMR) del subíndice, que figura al final de este anexo, y que es el resultado de dividir la puntuación máxima teórica de los *puntos críticos* (nivel máximo de la escala por el peso correspondiente en cada caso) entre el número de puntos críticos integrados en el subíndice.

Para dicho cotejo, se entenderá que el valor máximo de referencia (VMR) se equipara en todos los casos a 10, por lo que se aplicará la siguiente regla de tres:

$$VR \times 10 : VMR = VS$$

(Siendo VS el valor correspondiente al subíndice)

Se agruparán y sumarán a continuación los VS correspondientes a cada índice, y, tomándose como valor máximo de cada índice el de 20, se hallarán en cada caso los valores de cada índice (VI), mediante la regla de tres correspondiente.

3. AGRUPACIÓN DE PUNTOS CRÍTICOS POR ÍNDICES Y SUBÍNDICES

ÍNDICES Y SUBÍNDICES	PUNTOS CRÍTICOS (1)
EFICIENCIA (E)	5, 6, 7, 8, 36, 41, 56, 57, 62, 63, 75, 76, 89
MÉRITO (M)	24, 25, 26, 27, 30, 31, 32, 38, 60, 68
CONSISTENCIA ESTRUCTURAL (CE)	
COHERENCIA ESTRATÉGICA (CES)	1, 2, 3, 11, 42, 50, 75
CONSISTENCIA DIRECTIVA (CD)	10, 23, 45, 49, 90, 91, 92, 93
CONSISTENCIA DE LOS PROCESOS (CP)	1, 4, 12, 14, 17, 47, 56, 59, 61, 66, 74, 76, 80, 82
CAPACIDAD FUNCIONAL (CF)	
COMPETENCIA (COM)	9, 18, 19, 20, 21, 24, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 54, 71, 72,
EFICACIA INCENTIVADORA (EI)	16, 37, 39, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 51, 55, 58, 64, 67
FLEXIBILIDAD (FL)	3, 13, 15, 16, 22, 35, 39, 40, 53, 69, 70, 73
CAPACIDAD INTEGRADORA (CI)	27, 33, 44, 48, 51, 52, 65, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89

(1) Los puntos críticos aparecen identificados mediante la numeración asignada en la lista general de comprobación del anexo 6.

4. VALORES MÁXIMOS DE REFERENCIA DE LOS ÍNDICES Y SUBÍNDICES

ÍNDICES/SUBÍNDICES	VMR
EFICIENCIA (E)	9,23
MÉRITO (M)	13
COHERENCIA ESTRATÉGICA (CES)	10
CONSISTENCIA DIRECTIVA (CD)	8,75
CONSISTENCIA DE LOS PROCESOS (CP)	8,57
COMPETENCIA (COM)	10,66
EFICACIA INCENTIVADORA (EI)	9,64
FLEXIBILIDAD (FL)	9,58
CAPACIDAD INTEGRADORA (CI)	8,94

1. VALORES MÁXIMOS FINALES DE LOS ÍNDICES

Índice 1. EFICIENCIA	20
Índice 2. MÉRITO	20
Índice 3. CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	20
Índice 4. CAPACIDAD FUNCIONAL	20
Índice 5. CAPACIDAD INTEGRADORA	20
VALORACIÓN MÁXIMA TEÓRICA TOTAL	100

ANEXO 5

ESQUEMA DEL INFORME FINAL

El siguiente índice de contenidos del informe final sigue la metodología propuesta y se incluye a título de referente destinado a orientar la redacción del documento final.

Desde el punto de vista formal, las principales recomendaciones que cabe formular para la redacción del mismo son de concreción y claridad. El analista, que en el momento de elaborar el informe habrá llegado a un grado alto de conocimiento de la situación y familiaridad con el contexto, debe ser capaz de transmitir lo más relevante de sus conclusiones a destinatarios muy alejados de todo ello, por lo que habrá de extremar el esfuerzo por hacerlas inteligibles.

1. DATOS DE IDENTIFICACIÓN Y ÁMBITO DEL TRABAJO

(Incluye las precisiones necesarias sobre el campo a que se extiende el análisis, en especial desde el punto de vista de los niveles y sectores del sistema público nacional a los que afecta, así como una mención de las fuentes utilizadas)

2. RESUMEN EJECUTIVO

(Incorpora, sintetizándolas, las conclusiones principales del trabajo)

3. ANTECEDENTES

(v. apartado IV.2.1)

4. ANÁLISIS DEL CONTEXTO INSTITUCIONAL

(v. apartado IV.2.1)

4.1. Análisis del marco legal

4.2. Análisis de otros elementos de contexto

5. ANÁLISIS FUNCIONAL DEL SERVICIO CIVIL

(v. apartado IV.2.2)

5.1. Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado

5.2. Análisis por subsistemas

~~///~~ Planificación

~~///~~ Organización del trabajo

~~///~~ Gestión del empleo

~~///~~ Gestión del Rendimiento

~~///~~ Gestión de la Compensación

~~///~~ Gestión del Desarrollo

~~///~~ Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

5.3. Análisis organizativo de la función Recursos Humanos

5.4. Contraste con otros análisis comparados

6. ÍNDICES DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL

(v. apartado IV.2.3)

6.1. Eficiencia

6.2. Mérito

6.3. Consistencia estructural

Coherencia estratégica

Consistencia directiva

Consistencia de los procesos

6.4. Capacidad funcional

Competencia

Eficacia incentivadora

Flexibilidad

6.5. Capacidad integradora

(Los informes no deben limitarse a cuantificar los índices y subíndices, sino que dedicarán un espacio al comentario cualitativo de los mismos, y a explicitar el método seguido para elaborarlos. Es conveniente incluir un anexo gráfico que facilite la visualización de los índices)

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

(v. apartado IV.2.4)

7.1. Análisis de áreas causales

7.2. Conclusiones principales del diagnóstico

7.3. Propuestas de mejora

ANEXOS

(Incluye aquellos elementos informativos adicionales que resulten, a juicio del analista, imprescindibles, o al menos altamente convenientes para entender las conclusiones del informe)

ANEXO 6

LISTA GENERAL DE COMPROBACIÓN DE PUNTOS CRÍTICOS

SUBSISTEMAS	PUNTOS CRÍTICOS	INDICADORES ASOCIADOS	ÍNDICES O SUBÍNDICES	POND.	VALORACIÓN				
					1	2	3	4	5
Planificación	1. <i>Es constatable un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Planificación de Recursos Humanos (PRH).</i>		CES CP	B B					
	2. <i>Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es ordinariamente alto.</i>		CES	A					
	3. <i>Los mecanismos de seguimiento de la PRH hacen posible una adaptación flexible de las prácticas de personal a los cambios estratégicos de la organización.</i>		CES FL	B B					
	4. <i>Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.</i>		CP	A					

	<p>5. <i>Las políticas e instrumentos de PRH que se utilizan permiten, en general, la optimización de los efectivos, la correcta distribución de los recursos, y un reparto adecuado de la carga de trabajo entre las unidades</i></p>		E	B					
	<p>6. <i>No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos</i></p>	9, 10, 11, 12, 13	E	A					
	<p>7. <i>El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país</i></p>	2, 3	E	A					
	<p>8. <i>Las operaciones de redistribución de efectivos se llevan a cabo siempre que es necesario</i></p>		E	C					
	<p>9. <i>La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas</i></p>	14, 15	COM	B					
	<p>10. <i>Los directivos de línea conocen las previsiones de la PRH, y participan en su elaboración y seguimiento.</i></p>		CD	C					
	<p>11. <i>Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.</i></p>		CES	A					

Organización del trabajo	12. <i>Es constatable un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Organización del Trabajo, tal como han sido descritos.</i>		CP	B					
	13. <i>El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.</i>		FL	A					
	14. <i>La descripción de los puestos está realizada con precisión, de tal manera que la estructura de responsabilidades está clara. Cada empleado sabe de qué responde y por qué será valorada su contribución.</i>		CP	C					
	15. <i>La precisión en la descripción de las tareas no vuelve ésta tan exhaustiva que dificulte la adaptación a circunstancias cambiantes o no previstas.</i>		FL	B					
	16. <i>El diseño de puestos tiende a enriquecer o ampliar éstos horizontal y verticalmente en lo posible para producir ganancias de calidad del trabajo y motivación de las personas, sin pérdidas graves de productividad o coordinación (v. voz "especialización" en glosario).</i>		FL EI	C C					

	<p>17. <i>La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo</i></p> <p>18. <i>Los perfiles de idoneidad de los ocupantes de los puestos van más allá de los requisitos de titulación o especialización técnica y de los méritos formales, e identifican otras competencias (v. glosario)</i></p> <p>19. <i>Los perfiles de competencias son definidos previos los oportunos estudios técnicos a cargo de expertos.</i></p> <p>20. <i>Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.</i></p> <p>21. <i>Existe, en general, una coherencia razonable entre las exigencias de las tareas y los elementos que configuran el perfil de los puestos.</i></p> <p>22. <i>El diseño de los puestos y la definición de los perfiles son periódicamente revisados para adaptarlos a la evolución de las tareas y sus nuevas exigencias.</i></p> <p>23. <i>Los directivos de línea tienen una participación destacada en el diseño de los puestos y perfiles, en la parte que les afecta.</i></p>		<p>CP</p> <p>COM</p> <p>COM</p> <p>COM</p> <p>COM</p> <p>FL</p> <p>CD</p>	<p>C</p> <p>C</p> <p>C</p> <p>B</p> <p>B</p> <p>C</p> <p>C</p>					
--	---	--	---	--	--	--	--	--	--

Gestión del empleo	24. <i>El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Éstos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.</i>	1	M COM	A A					
	25. <i>Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.</i>		M	A					
	26. <i>Existe un número limitado y razonable de puestos cubiertos por personal designado con arreglo a criterios y mecanismos de tipo político.</i>		M	A					
	27. <i>Existen y se aplican mecanismos para garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación, orientadas a la superación de las desventajas de sexo, etnia, cultura u origen, en los procedimientos de acceso y de progresión en el empleo público.</i>		M CI	A A					
	28. <i>Los medios utilizados para la búsqueda, comunicación y atracción producen habitualmente un número adecuado de candidaturas solventes a los puestos que deben ser cubiertos.</i>		COM	B					
	29. <i>La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias (v. glosario) de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.</i>		COM	A					

	<p>30. <i>Los instrumentos de selección utilizados son, en general, adecuados a los perfiles previamente definidos, y su diseño responde a criterios, técnicamente validados, de eficacia en la identificación de la idoneidad profesional.</i></p> <p>31. <i>Los órganos de selección están diseñados con criterios de profesionalidad y experiencia técnica, y actúan con independencia en el ejercicio de sus funciones.</i></p> <p>32. <i>Las decisiones de incorporación se adoptan obedeciendo a criterios de mérito y capacidad profesional técnicamente comprobados.</i></p> <p>33. <i>Existen, y se aplican, procedimientos adecuados para recibir a los empleados, facilitarles su entrada en la organización, en su caso, y sus primeros pasos en el puesto y su entorno, y transmitirles principios y pautas de conducta que deben conocer en el momento de incorporarse.</i></p> <p>34. <i>Existen, y se aplican, procedimientos adecuados (períodos de prueba o similares) para asegurarse del acierto en la incorporación y poder adoptar medidas correctoras, en su caso.</i></p> <p>35. <i>Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.</i></p>		<p>M COM</p> <p>M COM</p> <p>M COM</p> <p>CI</p> <p>COM</p> <p>FL</p>	<p>B A</p> <p>A A</p> <p>A A</p> <p>C</p> <p>C</p> <p>A</p>					
--	--	--	---	---	--	--	--	--	--

Gestión del rendimiento	42. La dirección define ordinariamente pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.		CES EI	C A					
	43. Los objetivos de rendimiento se fijan en el marco de planes de mejora resultantes de la evaluación del rendimiento del ciclo de gestión anterior.		EI	C					
	44. Los objetivos de rendimiento se comunican a los empleados en forma que facilita el logro de su implicación y compromiso.		EI CI	B C					
	45. A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.		CD EI	C C					
	46. El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado.		EI	A					
	47. Los criterios de evaluación y las prácticas de aplicación de los mismos permiten distinguir eficazmente las diferencias de rendimiento que se dan entre las personas.		CP EI	C B					

Gestión de la compensación	48. <i>Los criterios de evaluación del rendimiento son percibidos como fiables y objetivos por las personas que participan en su aplicación.</i>		CI	B					
	49. <i>Los directivos de línea, responsables de las unidades de trabajo en los diferentes niveles jerárquicos, asumen un papel protagonista en la gestión del rendimiento de los empleados a su cargo</i>		CD	B					
	50. <i>La estructura salarial y las políticas de retribución responden a un conjunto de prioridades y objetivos, vinculados a la estrategia organizativa, y no a meras prácticas inerciales o de respuesta reactiva a reivindicaciones y conflictos laborales.</i>		CES	B					
	51. <i>Las personas tienen, en general, la percepción de que reciben de la organización compensaciones de todo tipo, acordes con su contribución.</i>		CI EI	B C					
	52. <i>Las personas perciben que las compensaciones percibidas por los demás empleados son equitativas, comparadas con las que reciben ellos mismos.</i>		CI	B					
	53. <i>La clasificación de los puestos por niveles retributivos facilita una progresión flexible y vinculada al rendimiento y el aprendizaje.</i>		FL	B					

	<p>54. <i>La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.</i></p>	5, 6, 7, 8	COM	A A					
	<p>55. <i>El abanico salarial es razonable. Las diferencias verticales de retribución son adecuadas a la naturaleza de los puestos.</i></p>	4	EI	B B					
	<p>56. <i>Existe un equilibrio adecuado entre las retribuciones que se aplican a similares niveles de puestos en los diferentes sectores y ámbitos del servicio público.</i></p>		CP E	B C					
	<p>57. <i>Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.</i></p>	5, 6, 7, 8	E	A					
	<p>58. <i>Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.</i></p>		EI	A					
	<p>59. <i>Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.</i></p>		CP	A					
	<p>60. <i>No son constatables, en las decisiones salariales, prácticas de arbitrariedad, búsqueda de rentas o clientelismo político.</i></p>	16	M	B					

Gestión del desarrollo	61. <i>Los sistemas de información sobre el personal contienen toda la información actualizada sobre retribuciones, necesaria para la correcta gestión del sistema salarial.</i>		CP	A					
	62. <i>Los beneficios extrasalariales que se aplican son eficaces, evaluados en términos de coste/beneficio.</i>		E	C					
	63. <i>El régimen de pensiones de los empleados públicos es adecuado para sus fines de previsión social, goza de solidez financiera, no crea privilegios exorbitantes respecto de otros grupos sociales y no supone una carga excesiva sobre la economía.</i>		E	A					
	64. <i>Existen en la organización políticas e instrumentos útiles de reconocimiento no monetario de los logros de las personas.</i>		EI	C					
	65. <i>Las personas ven, en general, satisfechas en la organización sus expectativas razonables de promoción.</i>		CI	B					
	66. <i>Existen planes de carrera y sucesión que armonizan las expectativas individuales con las necesidades previsibles de la organización.</i>		CP	C					
	67. <i>Los criterios y mecanismos de promoción vinculan ésta al rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.</i>		EI	A					

	<p>68. <i>No son constatables, en las prácticas de promoción, elementos de arbitrariedad o clientelismo político.</i></p> <p>69. <i>La organización gestiona flexiblemente el progreso de las personas, sin un exceso de barreras o limitaciones formales.</i></p> <p>70. <i>Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.</i></p> <p>71. <i>Las personas reciben de la organización la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento y para apoyar su crecimiento profesional.</i></p> <p>72. <i>La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.</i></p> <p>73. <i>La formación apoya de manera efectiva los procesos de innovación y cambio cultural.</i></p> <p>74. <i>La formación se basa en diagnósticos fiables de necesidades.</i></p>		<p>M</p> <p>FL</p> <p>FL</p> <p>COM</p> <p>COM</p> <p>FL</p> <p>CP</p>	<p>B</p> <p>B</p> <p>C</p> <p>B</p> <p>C</p> <p>C</p> <p>C</p>					
--	---	--	--	--	--	--	--	--	--

Gestión de las relaciones humanas y sociales	<i>75. La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.</i>		CES E	C C					
	<i>76. La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción producida a los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.</i>		CP E	C C					
	<i>77. La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.</i>		CI	C					
	<i>78. Las evaluaciones de clima son tenidas en cuenta para la revisión y mejora de las políticas y prácticas de GRH.</i>		CI	C					
	<i>79. La organización dispone de mecanismos, cuya utilización frecuente es constatable, para conocer las iniciativas, peticiones, sugerencias, informaciones y opiniones procedentes de los empleados.</i>		CI	C					
	<i>80. En general, las decisiones de la dirección, en sus diferentes niveles, así como las informaciones relevantes de todo tipo, generadas en instancias superiores, circulan por la organización con fluidez y llegan con precisión a todos los afectados.</i>		CP	C					

	<p>81. <i>La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.</i></p> <p>82. <i>En las relaciones laborales, cada parte representa, sin excederse, el papel que le es propio, y cuyo ejercicio es mutuamente reconocido y aceptado.</i></p> <p>83. <i>Existe, en general, un equilibrio razonable entre las posiciones de poder de la dirección y los empleados. Las transacciones entre las partes reflejan normalmente dicho equilibrio.</i></p> <p>84. <i>Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.</i></p> <p>85. <i>Las relaciones laborales intermediadas -las que son protagonizadas por instancias de carácter representativo- no excluyen las relaciones directas o personalizadas de la dirección con los empleados, cuando es conveniente mantenerlas.</i></p> <p>86. <i>El grado de conflictividad laboral no es excesivo, ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados.</i></p> <p>87. <i>Existen mecanismos eficaces para la gestión y resolución pactada de los conflictos.</i></p>	19	<p>CI</p> <p>CP CI</p> <p>CI</p> <p>CI</p> <p>CI</p> <p>CI</p> <p>CI</p>	<p>C</p> <p>B A</p> <p>A</p> <p>A</p> <p>C</p> <p>A</p> <p>B</p>					
--	--	----	--	--	--	--	--	--	--

Organización de la función Recursos Humanos	88. <i>Las prácticas de salud laboral son satisfactorias.</i>		CI	C					
	89. <i>Las atenciones y beneficios sociales a los empleados son adecuadas, no exceden de las que son propias del entorno en que opera la organización, y son apreciadas por sus destinatarios.</i>		E CI	C C					
	90. <i>Los directivos disponen, en general, del margen de autonomía necesario para desempeñar adecuadamente el papel de gestores de los recursos humanos adscritos a sus unidades.</i>		CD	B					
	91. <i>Los directivos reciben la capacitación suficiente para el desempeño de las funciones indicadas en el punto anterior.</i>		CD	C					
	92. <i>Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.</i>		CD	A					
	93. <i>Los servicios centrales responsables del sistema de SC son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.</i>		CD	A					

BIBLIOGRAFÍA

- BECKE, H., PERRY, J. y TOONEN, T. (eds.) (1996): *Civil service systems in comparative perspective*. Bloomington. Indiana University Press.
- BOYATZIS, R. (1982): *The Competent Manager*. John Wiley & Sons.
- BUTLER, R. (1993): "The evolution of the Civil Service: a progress report", en *Public Administration*, vol. 71, pp. 395-406.
- CABINET OFFICE (1993): *Career Management and Sucession Planning Study*. Londres. HMSO.
- CABINET OFFICE (1996): *Development and Training for Civil Servants: a Framework for Action*. Londres. HMSO.
- CRANFIELD NETWORK FOR EUROPEAN RESOURCE MANAGEMENT (1996). *Working time and contract flexibility in the EU. Report prepared for the European Commission, D.G.V.* Centre for the European HRM. Cranfield School of Management.
- DOLAN, S., SCHULER, y R., VALLE, R. (1999): *La gestión de los Recursos Humanos*. Madrid, Mc Graw Hill.
- FARNHAM, D. y HORTON, S. (2000): "The Flexibility Debate", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- FÉREZ, M. (1995): "El sistema de mérito en el empleo público: principales singularidades y analogías respecto del empleo en el sector privado", en *Documentación Administrativa* nº 241-242. Madrid. INAP.
- INGRAHAM, P.W., THOMPSON, J.R. y EISENBERG, E.F. (1995): "Political Management Strategies and Political/Career Relationships: Where are we now in the Federal Government", en *Public Administration Review*, nº 55, pp. 263-272.
- INSTITUTE OF PERSONNEL AND DEVELOPMENT (1994): *Flexibilities at Work in Europe*. London. IPD.
- LAEGREID, P. (2000): "Top civil servants under contract", en *Public Administration*, Vol. 78, Nº 4.
- LAWRENCE, P.R. y LORSCH, J.W. (1973): *Organización y Ambiente*. Barcelona. Labor.
- LITWIN, G. y STRINGER, R. (1968): *Motivation and Organizational Climate*. Boston. Graduate School of Business Administration. Harvard University.
- LONGO, F. (1995): "Reforma del empleo público: tótem y tabú", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 2. Madrid. INAP
- LONGO, F. (1999): "Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo", en C. Losada (ed.) *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- LONGO, F. (2001a): "Modernizar la Gestión Pública de las Personas: los desafíos de la flexibilidad", en *Reforma y Democracia* nº 19. Caracas. CLAD.
- LONGO, F. (2001b): *La Reforma del Servicio Civil en las Democracias Avanzadas: Mérito con Flexibilidad*. Documento de trabajo, pendiente de publicación. Washington. BID.

LONGO, F. y ECHEBARRÍA, K. (2001): "La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno. Experiencias Latinoamericanas", en *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y Desafíos*. Caracas, CLAD.

MABEY, C., SALAMAN, G., Y STOREY, J. (1999): *Human Resource Management. A Strategic Introduction*. Oxford. Blackwell Publishers.

MAP (1997): *Modelos de Función Pública Comparada*. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas

MINTZBERG, H. (1984): *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona, Ariel.

MITRANI, A., DALZIEL, M. Y SUÁREZ DE PUGA, I. (1992): *Las Competencias, clave para una gestión integrada de los recursos humanos*. Bilbao. Deusto.

OCDE (1999a): *Evolution de la Gestion des Ressources Humaines dans les Administrations Publiques*. Paris. OECD.

OCDE (1999b): *Structure of the Civil Service Employment in seven OECD countries*. Paris. OECD.

OCDE (1999c): *The state of the Higher Civil Service after reform: Britain, Canada and the United States*. Paris. OECD.

OCDE (2000b): *Summary record of the expert meeting on Human Resources Management, 25-26 January 2000*. Paris. OECD.

OCDE (2000c): *Developing Public Service Leaders for the Future. Background paper by the Secretariat. HRM Working Party Meeting*. Paris OECD.

OCDE (2000d): *Comment trouver du personnel. Le cas de la fonction publique néerlandaise*. Paris. OECD.

PALOMAR, A. (1997): *Planificación de los recursos humanos en el ámbito público*. Madrid. McGraw-Hill

POLLITT, C. y BOUCKAERT, G. (2000): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.

REBORA, G. (1994): "La modernizzazione del sistema di gestione pubblica. Sviluppo delle risorse umane e privatizzazione del pubblico impiego". *Azienda Pubblica* nº 2, agosto.

RICHARDS, S. (1995): "La flexibilidad en la gestión de personal. algunas comparaciones entre el sector público y el sector privado", en OECD, *Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración pública*. Madrid. INAP.

RIDLEY, F.F. (2000): "Public Service Flexibility in Comparative Perspective", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.

RÖBER, Manfred y LÖFFLER, Elke (2000): "Germany: the Limitations of Flexibility Reforms", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.

SCHEIN, E. (1982): *Psicología de la Organización*. México. Prentice Hall.

SCHEIN, E. (1999): *The Corporate Culture Survival Guide*. San Francisco. Jossey-Bass Publishers.

U.S. NATIONAL PERFORMANCE REVIEW (1993): *Reinventing Human Resource Management*. New York. Plume.

VAN DER KROGT, T., BEERSEN, E. y KEMPER, A. (2000): "The Netherlands: Towards Personnel Flexibilities", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.

VILLORIA, M. y DEL PINO, E. (1997): *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid. Tecnos.

VIRTANEN, T. (2000): "Flexibility, Commitment and Performance", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.

WEINERT, A.B. (1985): *Manual de Psicología de la Organización. La conducta humana en las organizaciones*. Barcelona. Herder.

WHITE, G. (1998): "The Remunerations of Public Servants: Fair Pay or New Pay?", en Crby, S. y White, G. (eds.) *Employee Relations in the Public Services*. Londres. Routledge.

WORLD BANK (2000): *Administrative and Civil Service Reform*. Washington D.C. The World Bank Group.