

Banco Interamericano de Desarrollo
Diálogo Regional de Políticas

DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL
DE BOLIVIA

MANUEL VILLORIA

Madrid, junio 2002

1. DATOS DE IDENTIFICACIÓN Y ÁMBITO DEL TRABAJO

El presente estudio se centra en el servicio civil de la Administración del Estado boliviana, no incluyendo estudios precisos de la Administración municipal, aun cuando se conocieron rasgos esenciales de la misma. En la Administración del Estado se incluye el nivel prefectural, dado que dicho ámbito de gobierno regional depende totalmente del nivel central, pues los prefectos son nombrados por el Presidente de la República, su presupuesto es estatal y su personal se rige por las normas del nivel central. También incluye las entidades públicas autónomas autárquicas y descentralizadas, así como las Universidades públicas, el Servicio Exterior, el Magisterio Público y el Servicio de Salud Pública y Seguridad Social. No obstante, todo este último bloque posee peculiaridades muy importantes, por lo que salvo puntualmente no serán el universo de referencia del estudio. No se incluye en el estudio el personal de Justicia, ni los Militares o las Fuerzas de Seguridad, aun cuando se hagan referencias puntuales a su normativa de carrera.

El estudio se ha basado en lecturas e investigaciones politológicas y económicas sobre Bolivia, en un análisis exhaustivo de la legislación aplicable al caso y en entrevistas en profundidad con actores clave del proceso de institucionalización boliviano, así como un taller de un día con dichos actores y representantes de los organismos de cooperación internacional implicados en el Programa de Reforma Institucional.

2. RESUMEN EJECUTIVO

Bolivia está inmersa en un serio intento de institucionalización de un servicio civil moderno. Para ello, ha contado con importante ayuda internacional desde hace más de 10 años. Como consecuencia de un anterior intento, en 1996/7 se llegó a tener unos 500 funcionarios de carrera, tras procesos selectivos más o menos rigurosos, con inamovilidad en su puesto. De esos 500 funcionarios, en la actualidad quedan unos 80, pues el resto ha abandonado el servicio público o los puestos para los que fueron seleccionados. La razón más superficial de este fracaso se debe, parece ser, al aislamiento que funcionarios de carrera, de nivel medio-alto, sufrían en instituciones donde eran una ínfima minoría y existía una fuerte cultura prebendalista. Esta opción de la horizontalidad –colocar de cinco a diez funcionarios de carrera por organismo– con la esperanza de que, desde esa posición, ellos tiraran adelante del proceso ha sido un completo fracaso. La razón más de fondo tiene que ver con la falta de auténtica voluntad política de apoyar este proceso. Los partidos políticos bolivianos siguen un modelo de funcionamiento patrimonialista, en el que la Administración pública es un botín a repartir si se alcanza el poder. Además, existe un número elevado de partidos con representación parlamentaria, lo que exige de coaliciones para sostener al ejecutivo, circunstancia que obliga a repartir entre más. La suma de ambos factores primó sobre la conciencia, también existente en las élites de los partidos más importantes, de que es necesario institucionalizar la Administración boliviana. Por dichas razones, durante el proceso de funcionarización hubo constantes intentos de favorecer a miembros de los partidos de gobierno y, aunque no hubo fraude importante, se deslegitimó parte del proceso.

Ante este precedente, ahora, el Banco Mundial y la Cooperación internacional, han cambiado su estrategia de apoyo a la construcción del servicio civil boliviano. Así, se ha optado, desde 1998, por un proceso que combine horizontalidad –esencialmente a

nivel normativo- con verticalidad –elegir algunos organismos de alto impacto y generar en ellos un servicio civil de carrera que comprenda a la casi totalidad de la plantilla. Este modelo ha funcionado muy bien en la Aduana Boliviana –antes uno de los organismos más corruptos de Latinoamérica- y está empezando a dar frutos en el Organismo de Impuestos Internos y en el Servicio Nacional de Caminos. La aprobación del Estatuto del Funcionario Público en octubre de 1999, con el establecimiento de un servicio civil de carrera para la práctica totalidad de la Administración boliviana, y la creación de un organismo independiente –la Superintendencia del Servicio Civil- que tiene como misión vigilar el cumplimiento de la norma y actuar como instancia que imparte justicia administrativa en todos los casos en que un funcionario entienda que se han vulnerado sus derechos a la carrera, supone un avance importantísimo en esta materia. La aprobación de esta ley es un ejemplo de cómo, en ocasiones, la clase política boliviana deja que primen los intereses nacionales sobre sus intereses partidistas y abre vías a la institucionalización del país. Ciertamente, la presión internacional y los controles sobre la finalidad de los fondos prestados y/o donados también explica este resultado.

Este impulso culmina con la aprobación, en enero de 2002, de un procedimiento de incorporación a la carrera administrativa, que permitirá a un importante número de funcionarios, hoy en día en activo, insertarse como funcionarios de carrera, con inamovilidad, siempre que cumplan unos requisitos de antigüedad y/o se demuestre que hubo rigor en los procesos de acceso que superaron en su día. Este procedimiento de certificación lo está realizando la Superintendencia del Servicio Civil (SISC), en colaboración con el resto de unidades de la Administración del Estado y el Servicio Nacional de Administración Pública (SNAP), y ha generado 656 nombramientos hasta la fecha en que se escribe este informe. No obstante, se espera llegar a cerca de 2000, en septiembre de este año.

Todo lo dicho hasta ahora nos lleva a concluir que el proceso está en marcha, pero que hasta que los cerca de 235.000 empleados públicos bolivianos queden realmente amparados por este tipo de sistema y por las prácticas de gestión de recursos humanos consideradas como recomendables en la literatura especializada, queda un largo camino que tendrá que superar retos muy importantes. El primero, la actuación del nuevo gobierno que surja de las elecciones a celebrar el 30 de junio.

3. ANTECEDENTES

Los antecedentes inmediatos del modelo vigente de servicio civil están en el Programa de Reforma Institucional (PRI), iniciado en 1998 con un capital de 32 millones de dólares aportados por el Banco Mundial, a este aporte inicial se sumaron ayudas parciales donadas por los representantes de la cooperación internacional de Alemania, Suecia, Holanda y Dinamarca. El PRI, cuyo impulso más importante viene de la mano del entonces Vicepresidente –y actual presidente- Jorge Quiroga, pretendía tener tres fases que abarcaran 10 años; no obstante, transcurridos cuatro años, se ha agotado la primera fase ahora. El PRI se sitúa en el marco del denominado Plan Nacional de Integridad, que tenía tres objetivos: reforma de la justicia, modernización del Estado a través de un desarrollo de la gestión por resultados y la institucionalización del servicio civil de carrera, y lucha contra la corrupción. El PRI se centró en la lucha contra la corrupción y el desarrollo de una gestión por resultados vinculada a una burocracia meritocrática.

No obstante, un repaso más amplio de los antecedentes seguro que nos dará información de más ayuda para entender la situación actual. Casi todos los análisis sobre el modelo vigente de Estado en Bolivia comienzan en 1982, con la recuperación de la democracia. Dicha recuperación se realizó en un contexto económico y social de

tal deterioro que provocó que los partidos políticos tuvieran que buscar acuerdos para afrontar la crisis. En 1985 se inicia la política de ajuste estructural en lo económico, política que hace ver las tremendas disfunciones del aparato administrativo boliviano. Un Estado sin profesionales en sus cargos más importantes y con un vacío institucional de tal magnitud que los reformadores optaron por obviar la estructura oficial del gobierno y la Administración para llevar adelante las reformas. En consecuencia, decidieron generar un conjunto de estructuras paralelas que fueron las verdaderas sedes de generación y decisión de las políticas innovadoras. En suma, durante bastantes años, a partir de 1985, la verdadera Administración planificadora y decisora estaba formada por consultores y funcionarios pagados con pluses especiales provenientes de los fondos de cooperación internacional. Como esta opción duplicadora no podía continuar en los ámbitos de implantación de las políticas, salvo pequeñas excepciones, muchos de los acuerdos y decisiones quedaron hábilmente formulados pero nunca fueron ejecutados.

En 1990, en una actuación de notable voluntad institucionalizadora, se aprobó la Ley de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO). Dicha Ley establece un sistema bastante complejo de administración y responsabilidad por resultados, independiza los sistemas de control de la política partidista y crea una Contraloría fuerte e independiente. Dentro de esta Ley se incluye el Sistema de Administración de Personal y el Sistema de Organización Administrativa, ambos bajo el control del Ministerio de Hacienda.

En 1991 se cierra la Banca estatal quedando el sistema en manos privadas. Y en 1992 se crea la Corte Nacional Electoral, con lo que a partir de este momento se da un paso extraordinario en la consolidación de mecanismos de independencia y transparencia electoral. En ese mismo año se aprueba la Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución, que inicia el proceso de descentralización del hasta entonces férreamente centralizado Estado boliviano, y desarrolla mecanismos para generar órganos de justicia independientes.

En 1993 se aprobó la Ley de Organización Judicial. En 1994 se aprueba la Ley de Participación Popular, que inicia el proceso de municipalización boliviano. Y en ese mismo año se aprueba una reforma de la Constitución que se pone en marcha el año siguiente, estableciendo una ampliación del mandato del presidente y de los legisladores a cinco años y la elección del 50% de la Cámara Baja por un sistema uninominal. Además, autorizó el establecimiento del Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo. En 1995 se procede a privatizar la mayoría del sector público empresarial boliviano y, como consecuencia de ello, se crean agencias reguladoras independientes para supervisar los mercados privatizados. Ese mismo año se aprueba la Ley de Descentralización Administrativa, por virtud de la cual se fortalecen las Prefecturas regionales.

En 1997, ante una nueva crisis política, se llega al Compromiso por Bolivia entre algunos de los más importantes partidos y, en base a ello, se aprueba el Diálogo Nacional, con 4 pilares, uno de ellos fue la generación de institucionalidad. En 1998, derivado de lo anterior, y gracias al apoyo internacional, se acuerda el Plan Nacional de Integridad, mencionado al inicio de este epígrafe y, en aplicación del mismo, se aprobó la Ley de Aduanas, que crea una nueva Oficina Nacional de Aduanas, con un directorio independiente. En 1999, también en el marco del Plan, se aprobó el Estatuto del Funcionario Público, que establece el sistema de mérito y la inamovilidad en la Función Pública boliviana. Finalmente, en 1999, además, se aprobó la Ley de Municipalidades, donde se establecen las nuevas competencias, la organización interna y territorial y el régimen patrimonial del nivel local de gobierno.

En 2000, se realiza el Diálogo Nacional 2000, que establece como prioridades del gobierno: la lucha contra la pobreza, la elaboración de una agenda política para reforma de la Constitución, y la generación de mesas territoriales en los Ministerios a efectos de hacer nacer ideas consensuadas de reforma político-institucional. En ese año 2000 se aprobó el Sistema Integrado de Administración Financiera, que supone un avance notable en el control contable y financiero del sector público boliviano.

El año 2001 es el año del Acta de Entendimiento, firmada por partidos políticos y organizaciones sociales, bajo mediación de la Iglesia Católica, su fin es el de afrontar unidos y sin exclusiones los grandes problemas del país. De ahí surge la Ley del Diálogo, que propone que todas las políticas públicas tengan como eje de su diseño la lucha contra la pobreza, así como que se avance en el desarrollo institucional del país y en la participación de los municipios en el diseño del proceso. Ese año se aprobó la nueva Ley de Contrataciones Estatales, también se creó la Superintendencia del Servicio Civil, y se establecieron programas específicos de institucionalización para el Servicio Nacional de Caminos, el Servicio Nacional de Impuestos Internos, los Ministerios de Agricultura, Vivienda y Educación, y el Instituto Nacional de Reforma Agraria.

El año 2002 se implanta la declaración jurada de bienes para todos los funcionarios públicos y se aprueba la Ley de Procedimiento Administrativo.

A pesar de todas las limitaciones y fracasos existentes, es preciso reconocer, tras este breve repaso histórico, que la institucionalización de la Administración boliviana ha tenido avances importantes. Así:

- ?? El Estado ha clarificado su papel, superando una fase de capitalismo de Estado ineficiente e insostenible.
- ?? Se ha generado una base normativa suficiente, que permitiría la consolidación de un Estado de Derecho y un Administración moderna. Ahora falta su eficaz aplicación.
- ?? Existe un nuevo marco institucional para la Justicia, que debería ayudar a profesionalizarla y reducir sustancialmente la corrupción.
- ?? Se han aprobado en el Congreso más de 80 designaciones con mayorías cualificadas para ocupar puestos de gran importancia en la estructura del Estado.
- ?? Se han generado 1400 puestos para funcionarios de carrera y se ha procedido a su cobertura con respeto a principios de publicidad, igualdad y mérito.
- ?? Más de 5000 funcionarios han declarado sus bienes y rentas.
- ?? Se ha descentralizado el 70% del Presupuesto de Inversiones Públicas y el 50% de la inversión social.

4. ANÁLISIS DEL CONTEXTO INSTITUCIONAL

4.1. Análisis del marco legal

A continuación procederemos a realizar un análisis del marco legal directamente aplicable al empleo público y, en concreto, a los funcionarios.

La Constitución política del Estado está conformada por cuatro partes: Parte primera, la persona como miembro del Estado; Parte segunda, el Estado boliviano;

Parte tercera, regímenes especiales; y Parte cuarta, primacía y reforma de la Constitución.

El tratamiento que da **la Constitución** a los empleados públicos es en cuanto persona miembro del Estado y en su relación con él. El Título IV de la Parte primera está dedicado a los funcionarios públicos; el artículo 43 establece que “una ley especial establecerá el Estatuto del Funcionario Público”, sobre la base de que “los funcionarios y empleados públicos son servidores exclusivos de los intereses de la colectividad y no de parcialidad o partido político alguno”. El artículo 44 dice que ese Estatuto “establecerá los derechos y deberes de los funcionarios de la Administración”, debiendo contener “disposiciones que garanticen la carrera administrativa, así como la dignidad y eficacia de la función pública”. Finalmente, el artículo 45 establece la obligación de todo funcionario público de “declarar expresa y específicamente los bienes y rentas que tuviere” antes de tomar posesión del cargo público que le correspondiere.

Por su parte, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, por sus peculiaridades, tienen en la Constitución un tratamiento específico, así, en la Parte tercera, entre los regímenes especiales, se contempla el régimen especial de la de las Fuerzas Armadas (Título séptimo) y el Régimen especial de la Policía Nacional (Título octavo).

Ley del Sistema Nacional de Personal y Ley de la Carrera Administrativa de 1973.

Una vez aprobada la Constitución de 1967, las primeras normas que regularon la especial relación de empleo de los funcionarios fueron la **Ley del Sistema Nacional de Personal y la Ley de la Carrera Administrativa**, ambas aprobadas por Decreto Ley nº 11049, de 24 de agosto de 1973. En estas normas se reconocía que el funcionariado era “el único sector laboral del país que no se hallaba protegido por leyes y normas de carácter social que le reconocieran un mínimo de derechos, acordes con el importante rol que cumple en beneficio de la colectividad y el respeto que merecen su personalidad y dignidad humana”. Para superar este vacío, las normas citadas regulan las relaciones de trabajo entre el Estado y los funcionarios del Estado que no se encuentren amparados por la Ley General del Trabajo; es decir, sanciona la duplicidad de regímenes jurídicos, por una parte, los funcionarios en general y, por otra, los empleados no funcionarios, que son los que trabajan en empresas públicas, en entidades que generan sus propios recursos sin acudir al Tesoro General, y los que tengan régimen laboral sujeto a la Ley General del Trabajo ya anteriormente.

Estas normas de 1973 son de una notoria modernidad en su contenido, aunque la técnica legislativa no alcance la calidad necesaria. Algunos rasgos de la misma son:

1. La incorporación a la Administración se ha de hacer por mérito o examen de competencia. Una vez así incorporado, el funcionario ingresa en la carrera.
2. Se introduce un periodo de prueba de tres meses para los recién ingresados.
3. Se reconoce el derecho al ascenso en base a idoneidad y mérito, la estabilidad en la función pública y en el cargo.
4. También se reconoce el derecho a la remuneración adecuada, a la capacitación, a la dignidad humana, a rechazar órdenes contrarias a ley, a indemnización por

tiempo de servicios en caso de supresión del cargo, y a la seguridad social y todos sus beneficios.

5. Como obligaciones se establecen: la de declarar bajo juramento su situación patrimonial.
6. Se prohíbe organizar sindicatos y/o realizar actividad sindical dentro de la Administración.
7. Se establece un régimen de evaluación de servicios anual destinado a orientar las acciones de personal. Y un procedimiento específico para casos de destitución en base a causas predeterminadas.
8. Los problemas laborales contenciosos de estos empleados se sustancian ante la Judicatura de Trabajo, creándose Juzgados de Personal para ello.

Ley del Sistema de Administración, Fiscalización y Control Gubernamental (SAFCO).

Más tarde, se aprobó la **Ley nº 1178**, promulgada el 20 de julio de 1990, **del Sistema de Administración, Fiscalización y Control Gubernamental (SAFCO)**, que, en su artículo 55, derogó expresamente las dos leyes anteriormente analizadas. Esta Ley, responde a tres grandes principios:

?? Gerencia por resultados.

?? Transparencia en la actividad estatal.

?? Responsabilidad de los servidores del Estado por sus acciones.

En lo fundamental, esta ley cambió la normas de administración, fiscalización y control gubernamentales, instituyendo el control posterior a diferencia de los anteriormente vigentes controles previos y posterior, que hacía a la Contraloría juez y parte en los procesos coactivos fiscales; a partir de esta ley, el Tribunal Coactivo Fiscal forma parte del Poder Judicial.

Regula ocho sistemas: a) para programar y organizar las actividades: de programación de Operaciones, de Organización Administrativa, y de Presupuesto; b) para ejecutar las actividades programadas: de **Administración de personal**; de Administración de bienes y servicios, de Tesorería y Crédito Público, y de Contabilidad integrada; c) para controlar la gestión del Sector Público: el de Control Gubernamental, integrado por el control interno (responsabilidad de cada entidad) y el control externo posterior.

Esta ley se aplica a todas las entidades del sector público boliviano sin excepción, lo cual implica no dejar fuera de ella a ninguna persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio, desde las Fuerzas Armadas a las universidades y municipalidades, pasando por organismos y empresas de todo tipo.

El sistema de Administración de Personal procura la eficiencia de la función pública determinando los puestos de trabajo efectivamente necesarios, los requisitos y mecanismos para proveerlos, implanta regímenes de evaluación y retribución del trabajo, tiende a desarrollar capacidades y aptitudes de los trabajadores y establece

procedimientos para el retiro (art. 9). Además, dado su ámbito subjetivo *incluye a todo empleado del sector público*.

En el sistema de Administración de bienes y servicios se establece la forma de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios (art. 10), interesándonos, para el informe presente, que se permite la contratación de servicios personales, vía capítulo presupuestario de gastos corrientes, con lo que se introduce la posibilidad de contratar empleados con cargo a estos fondos, sin incorporarlos a las plantillas, pero realizando labores de carácter permanente en el marco de programas y proyectos concretos. Dichos trabajadores fichan en los ministerios y tienen relaciones de subordinación y dependencia en la estructura. El volumen de este tipo de trabajadores es muy alto y, aunque difícil de computar, parece que se ha más que duplicado desde 1985 a 2000. Genera aún más distorsiones en el sistema el hecho de que las retribuciones de este personal son superiores a las de los empleados de plantilla. El Ministerio de Hacienda debería regular, según mandato del año 1997, las “condiciones a cumplir para su reclutamiento, selección, contratación, retribución, evaluación y demás aspectos afines”, pero aún no lo ha hecho.

Quizás el capítulo más importante de la **Ley SAFCO** en relación a la conducta de los empleados públicos es el **capítulo V** que versa sobre la responsabilidad por la función pública. Así, en el artículo 28 se establece que todo *servidor público* responderá de los resultados emergentes del desempeño de las funciones, deberes y atribuciones asignadas a su cargo. El concepto de servidor público es novedoso en Bolivia y se introduce en esta ley. En el artículo 29 regula las responsabilidades por las acciones y omisiones que contravengan el ordenamiento jurídico, definiendo cuatro tipos de responsabilidades: la administrativa, la ejecutiva, la civil y la penal. Esta regulación ha sido desarrollada posteriormente por **el Decreto n° 23318-A de 3 de noviembre de 1992**. Veamos algo más en detalle este reglamento.

Decreto n° 23318-A de 3 de noviembre de 1992.

En dicho Decreto se establece que: “Las disposiciones del presente Reglamento se aplican exclusivamente al dictamen y a la determinación de responsabilidades por la función pública, de manera independiente y sin perjuicio de las normas legales que regulan las relaciones de orden laboral” (art. 2). Esta responsabilidad se refiere a la obligación de los servidores públicos de desempeñar sus funciones con eficacia, economía, eficiencia, transparencia y licitud, respondiendo por el ejercicio de sus funciones ante sus superiores jerárquicos y ante la sociedad (art. 3). Se considera que un acto administrativo cumple las anteriores condiciones cuando los resultados alcanzan las metas previstas, los recursos son razonables y la relación entre recursos invertidos y resultados obtenidos se aproximan a un índice de eficiencia (art. 4). Un acto es transparente cuando se genera y transmite expeditamente información útil, oportuna, pertinente y verificable, permitiendo el acceso a ella y difundiéndola antes, durante y después de la ejecución de los actos. Y un acto es lícito cuando reúne las condiciones de legalidad, ética y transparencia. Cargo público es el empleo u oficio remunerado necesario para el desarrollo de funciones en la estructura formal de la Administración Pública. Las funciones son los deberes atribuidos a cada cargo, las facultades las atribuciones reconocidas a cada cargo y los deberes son las tareas o actividades obligatorias para cumplir las funciones.

La responsabilidad ejecutiva emerge de una gestión deficiente o negligente así como del incumplimiento de mandatos establecidos en la ley, entre los que se encuentra el de: “no haber efectuado una evaluación técnica del personal que garantice mantener

en el trabajo a los servidores cuya capacidad sea comprobada. La responsabilidad civil emerge del daño al Estado evaluable en dinero, y es determinada por el juez correspondiente. La responsabilidad es penal cuando la acción u omisión se encuentra tipificada en el Código Penal. Y la responsabilidad administrativa emerge de la contravención del ordenamiento jurídico administrativo y de las normas que regulan la conducta del servidor público; esta responsabilidad da lugar a expediente administrativo.

Todos los sistemas de la Ley SAFCO son regidos por Órganos Rectores, con la atribución, entre otras, de emitir normas y reglamentos básicos para cada sistema. El Órgano Rector para el sistema de responsabilidad es la Contraloría General de la República y para los sistemas de Administración de Personal y de Administración de Bienes y Servicios es el Ministerio de Hacienda. Así, este Órgano ha emitido las **Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios –el 3 de agosto de 1995- y las Normas Básicas del sistema de Administración de Personal –el 23 de mayo de 1997-**. Analizaremos a continuación dichas normas.

Normas Básicas del sistema de Administración de Personal de 1997

En desarrollo del Sistema de Administración de Personal que establece la ley SAFCO se aprobaron estas Normas, cuyo fin es uniformar las políticas y la gestión de recursos humanos, procurando la eficiencia de los funcionarios públicos. Estas normas se basan en una serie de principios como:

- ?? No discriminación en el acceso a la función pública.
- ?? Estabilidad laboral vinculada al desempeño eficiente y eficaz de las tareas.
- ?? Servicio exclusivo a los intereses de la comunidad y prohibición de parcialidad o servicio a partido político.

Los subsistemas de personal que comprende el sistema son:

- ?? Programación de puestos.
- ?? Dotación de personal.
- ?? Evaluación del desempeño.
- ?? Capacitación.
- ?? Retribución.
- ?? Movilidad funcionaria
- ?? Registro.

El *subsistema de programación* de puestos garantiza la provisión oportuna de las demandas de personal estimadas previamente en la Programación de Operaciones de la entidad, comprendiendo los procesos de análisis y descripción de puestos, y valoración y clasificación de los mismos.

El *subsistema de dotación de personal* debe proporcionar servidores públicos idóneos, seleccionados competitivamente y comprende los procesos de reclutamiento, selección, nombramiento, inducción -dar a conocer la misión y objetivos institucionales, así como los del puesto a desempeñar-, y confirmación del personal – tras la evaluación positiva al transcurrir tres meses de trabajo-. En este subsistema se clasifican los servidores públicos en dos grupos: los regulares y los eventuales; siendo los primeros los que ocupan puestos previstos en la estructura orgánica de la institución; y los segundos incluyen: a) los contratados por periodo no superior a 90 días para ocupar vacantes cuya cobertura es de insoslayable necesidad; b) los designados por la Máxima Autoridad Ejecutiva para puestos de apoyo directo con tiempo determinado; c) los servidores contratados para programa y proyectos.

El reclutamiento de personal puede ser efectuado mediante dos modalidades: invitación directa y convocatoria pública (art. 33). En todo caso, el proceso de selección se debe llevar a cabo por medio de la conformación de Comités de selección, quienes antes de la evaluación deben definir las técnicas a utilizar, los factores a considerar y la puntuación mínima. Asimismo, se procede a la evaluación curricular, de la capacidad técnica y de las cualidades personales. Hay un periodo de prueba de tres meses previo al nombramiento definitivo.

El *subsistema de evaluación del desempeño* establece que éste es un proceso permanente que mide el grado de cumplimiento de objetivos y funciones asignados. Como mínimo debe realizarse una vez al año. Los resultados pueden utilizarse para la promoción, para incrementos retributivos, para movilidad o rotación del empleado, o para decidir sobre la permanencia o retiro de éste.

El *subsistema de capacitación de personal* ha de proporcionar los conocimientos, destrezas, y aptitudes para el cumplimiento de los fines de la entidad. Comprende los procesos de detección de necesidades, programación, ejecución y evaluación del programa. También contempla la selección de becas dentro y fuera del país. Reconoce dos horas diarias de licencia para realizar estudios superiores.

El *subsistema de retribuciones* considera éstas como compensaciones otorgadas por la contribución del servidor al logro de los objetivos institucionales. Se prohíbe toda forma de remuneración en especie y la concesión de subvenciones en productos o servicios. Las prestaciones de seguridad social son obligatorias y comunes a todos los empleados públicos, regulándose por la propia normativa de seguridad social.

El *subsistema de movilidad funcionaria* trata de propiciar la adecuación permanente del empleado público a las demandas institucionales, buscando tanto optimizar sus contribuciones como potenciar su capacidad, y comprende los procesos de promoción, rotación, permuta, transferencia y retiro. La transferencia implica un cambio permanente del empleado de su unidad de trabajo a otra de la entidad, con cambio de residencia, se realiza entre puestos similares y para realizarse se requiere consenso entre servidor y entidad.

El *subsistema de registro* trata de contar con información fiable, ágil y oportuna, comprende los procesos de generación, organización y actualización de la información del sistema.

Lo que estas Normas dejan sin regular son aspectos de las condiciones de trabajo de los empleados –jornada, vacaciones, licencias, horarios...-que parece que se remiten a la normativa general laboral en la materia, recogida en la Ley General del Trabajo de 1942; ley muy favorable a los derechos de los trabajadores, pues fue aprobada durante una dictadura militar de tendencia socialista.

Situación legal actual de los empleados asalariados del Estado.

El 27 de octubre de 1999, por Ley nº 2027, se aprobó el **Estatuto del Funcionario Público**. Dicha norma se aprueba siguiendo el mandato constitucional y con la finalidad de consolidar el Estado de Derecho. Por dicha razón, entre los **principios** que se establecen en el artículo primero destacan: a) Servicio exclusivo a los intereses de la colectividad y no de parcialidad a partido político alguno. b) Sometimiento a la Constitución política del Estado, la Ley y al ordenamiento jurídico.

En el Título IV, del Régimen Laboral, se establece, en relación con el artículo 9.d de la Ley, que “prohíbe promover, participar o adoptar medidas que paralicen o afecten los servicios destinados a la colectividad”, la **prohibición**, a su vez, del **derecho a la sindicalización** de los trabajadores asalariados del Estado, **así como** el derecho de **huelga**. Incluso se prohíbe el pago de días no trabajados en el artículo 52.f. Con ello, la huelga, caso de hacerse, no sólo no se puede abonar, sino que también puede dar lugar a la sanción de despido.

En relación con el punto tratado en el párrafo precedente, el aspecto que más polémica ha levantado de este Estatuto es el de su **ámbito de aplicación**; la razón de esta polémica es la de someter al Estatuto “a todos los servidores públicos que presten servicios en relación de dependencia con cualquier entidad del Estado, independientemente de su fuente de remuneración”. Ciertamente, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional sólo están sujetas a los capítulos III del Título II y al Título V, es decir, a lo relativo a la “Ética pública” y a la “Declaración de Bienes y Rentas”. Pero la ley incluye al personal de entidades públicas autónomas y autárquicas y descentralizadas –como el Banco Central de Bolivia- y a todo el personal docente, sanitario, de las carreras fiscal y judicial, diplomáticos, personal docente y no docente de las universidades, y personal de los gobiernos municipales. Si bien todos estos sectores especiales podrán tener su propia normativa de carrera.

Este intento omnicompreensivo ha generado respuestas de rechazo entre los sectores más sindicalizados, pues, aunque la Ley General del Trabajo prohibía los sindicatos en la administración pública estatal, dichos sindicatos existían en educación y sanidad. También tenían derecho a sindicalizarse y a la negociación colectiva el personal de empresas públicas y entes autárquicos –ya no hay prácticamente empresas públicas en Bolivia- y el personal de los municipios. En consecuencia, la ley, al aplicarse a dichos sectores, les anula el derecho legal o fáctico que tenían a mantener sindicatos y a negociar condiciones de trabajo, y desde luego a la huelga. Las movilizaciones consiguientes han producido una modificación de la ley, de 21 de junio de 2000, por la que el sector de salud pública y seguridad social estará solamente sujeto al capítulo III del Título II y al Título V del Estatuto, es decir, a la declaración de bienes y rentas y a los criterios sobre ética pública. Los maestros, a pesar de la movilización que han mantenido contra su inclusión en el Estatuto, no han conseguido salirse de su marco legal. El personal de las entidades autárquicas y descentralizadas sometido al régimen laboral común podrán optar entre seguir amparados por la Ley General del Trabajo o incorporarse voluntariamente al Estatuto, de acuerdo al artículo 69 del Estatuto y a la modificación de 20 de abril de 2000.

La **lectura sindical** de esta norma ha sido, por ello, bastante negativa, pues ven en este acto el último eslabón de la cadena que llevará a la modificación de la Ley General del Trabajo; para los empleados públicos esta opción abre graves incertidumbres con respecto a su capacidad de participación en la determinación de las condiciones de trabajo. No obstante, Bolivia no ratificó el Convenio 151 de la OIT

sobre relaciones de trabajo en la Administración Pública, por lo que no incumple con ello pactos internacionales. Hasta hace poco, el régimen laboral general del país se negociaba a nivel centralizado con la Central Obrera Boliviana (COB), y se aplicaba voluntaria y subsidiariamente a la Administración, eso sí, respetando las peculiaridades. Con las masivas privatizaciones, la COB va perdiendo casi todos sus afiliados en el sector público. Ahora, tras el Estatuto, tendrá un papel casi inexistente en su capacidad de presión sobre la Administración.

Desde una **perspectiva territorial**, conviene aclarar, antes de seguir adelante con la exposición del Estatuto, que el sistema boliviano se basa, sobre todo a partir de la Ley de Participación Popular de 1994, en la existencia de tres niveles de gobierno, ahora bien, el nivel meso –las *Prefecturas*- no tiene participación ni elección detrás que lo legitime, pues los prefectos son nombrados por el Presidente de la Nación. En consecuencia, dicho nivel se ha convertido en una suma de agencias de inversión dura, que hoy en día manejan el 24% del presupuesto de inversión público. Aunque en teoría ellas deben marcar las prioridades territoriales –a través del Plan de Desarrollo Departamental-, en la práctica éstas vienen definidas desde el centro. Su fuente de financiación esencial es el 25% del impuesto especial de hidrocarburos, así como la explotación de regalías. *Todo su personal sigue integrado en la Administración central, como personal de administración periférica.* Por ello, a efectos de este informe no es distinguible del resto de personal de los ministerios y órganos de la Administración central.

La *Administración municipal* ¹sí tiene, sin embargo, autonomía y representatividad del conjunto de habitantes de su territorio, pues el Concejo Municipal es elegido por los habitantes con derecho a voto del territorio correspondiente al municipio, y ejerce una suerte de poder legislativo en su ámbito, posteriormente, este Concejo elige al Alcalde, quien tiene las competencias ejecutivas. A ello hay que añadir los mecanismos de control social y participación popular que se introdujeron en la ley de Participación popular de 1994, consolidados en la Ley de Municipalidades de 1999. Las competencias municipales son muy amplias, sobre todo desde 1999, al incorporarse competencias en los ámbitos sanitario y de educación. En concreto, los municipios tienen la competencia de construir, equipar y mantener la infraestructura en los sectores de educación, salud, cultura, deportes, micro riego, saneamiento básico, vías urbanas y caminos vecinales. De hecho, los municipios gestionan el 29% de la inversión pública total de la nación. Y también les corresponde la competencia de *supervisar el desempeño de las autoridades, personal docente, médico, paramédico y administrativo de los sectores de educación y salud* de su jurisdicción; proponiendo a la autoridad departamental correspondiente la ratificación por buenos servicios o la remoción por causa justificada del personal docente, médico, paramédico y administrativo de dichos sectores, de manera directa o a petición de las organizaciones territoriales de base o del Comité de Vigilancia del municipio. No controlan, sin embargo, los costes de personal, que, en principio, debían ser gestionados desde las Prefecturas, mas en la práctica siguen controlados a nivel central. En última instancia, además, los municipios están sujetos a un principio de subsidiariedad, por el cual, aquellas competencias e iniciativas que puedan ser realizadas con eficiencia y eficacia por el Gobierno municipal no deben corresponder a un ámbito superior de la administración, salvo que estén expresamente definidas por Ley. Por todo ello, a efectos de nuestro informe, los municipios tienen autonomía en la gestión de su personal y, además, supervisan al personal de los sectores de salud y

¹ Antes de la Ley de Participación Popular había en Bolivia 20 municipios, de los cuales 9 eran ciudades capitales, circunstancia que indicaba la real inexistencia de un poder local representativo. En la actualidad son aproximadamente 316.

educativo que prestan servicios en su municipio, aun cuando la normativa general que regula el sistema de recursos humanos municipal es estatal.

Tras este *excursus* aclaratorio, volvamos al Estatuto. Otro elemento importante del mismo es el de las **Clases de Funcionarios Públicos**. Éstos son: a) Funcionarios electos, que no están sometidos a las normas sobre carrera y régimen laboral del Estatuto; b) Funcionarios designados –incluye los Altos Cargos- que no están sometidos a las normas sobre carrera del Estatuto, sí al resto de normas; c) Funcionarios de Libre Nombramiento –incluye puestos de confianza y asesoramiento especializado de los dos anteriores tipos de funcionarios- que no sujeto a las disposiciones sobre carrera, sí al resto; d) Los funcionarios de carrera que, lógicamente, están sometidos íntegramente al Estatuto, con las excepciones que ya vimos; e) Los funcionarios interinos, que ocupan puestos vacantes de funcionarios de carrera, de forma provisional, hasta 90 días, por necesidades del servicio, y están excluidos de las normas de carrera de acuerdo con el desarrollo de la ley que hizo el Decreto Supremo 25749, de abril de 2000. Como se ve, la ley tiene un ámbito de aplicación muy amplio, también en cuanto a los Altos Cargos, cargos electos y personal de apoyo político. Sin embargo, deja fuera de su ámbito de aplicación a todo el personal que se contrate con cargo a capítulo de gastos corrientes, para servicios concretos y especializados, dejando que sea el contrato específico de naturaleza administrativa el que defina sus derechos y obligaciones. Esta opción parece lógica, aun cuando conociendo qué labores realizan dichos contratados y consultores parece que se opta por dejar la situación como estaba sin entrar a fondo en la resolución de dicho problema, que causa bastante mal ambiente en las oficinas de la Administración.

El Capítulo II del Título II del Estatuto, relativo a los **derechos y obligaciones**, establece con detalle toda una serie de ellos, como “el goce de una justa remuneración correspondiente con la responsabilidad de su cargo y la eficiencia de su desempeño” o al “goce de vacaciones, licencias y permisos” o a las pensiones y prestaciones de salud. Para los funcionarios de carrera se establecen, además, derechos específicos como el derecho de carrera o a recibir protección necesaria en materia de higiene y seguridad en el trabajo, o a recibir información oportuna sobre temas relativos a sus funciones, o a la capacitación... Por otra parte, establece como obligación la abstención de participar en concursos de selección en los que participen familiares, o la de declarar los bienes y rentas; también la de “mantener reserva sobre los asuntos e informaciones confidenciales conocidos por razón de su labor funcionaria” o la de “utilizar información confidencial para fines distintos a los de su función”, obligaciones ambas que han dado lugar a críticas en los medios de comunicación por lo que pudieren tener de frenos a la transparencia.

El Capítulo III del Título II es el relativo a la “**Ética Pública**”. Este capítulo es más bien declaratorio, aunque los artículos 14 y 15 regulan la aceptación de regalos y dádivas. No se entiende bien por qué, existiendo este Capítulo, los artículos relativos a incompatibilidades y conflicto de intereses se mantienen en el Capítulo II, y los relativos a declaración de bienes y rentas en el Título V. El Capítulo IV se refiere a la responsabilidad y régimen disciplinario, aunque remite en este tema a la Ley SAFCO.

El elemento más importante y novedoso del Estatuto es el Título III, relativo a la **carrera administrativa**, en relación con el VI y VII. El objetivo de su regulación debería ser garantizar la neutralidad e independencia del empleado público y reforzar su vinculación con los intereses generales. No obstante, en la ley se define como objetivo promover la eficiencia en primer lugar, aunque después añade la promoción de la permanencia de los funcionarios de carrera condicionada a su desempeño. El Capítulo II de este Título se refiere a los procesos de *dotación y planificación*, incluyendo, también, la valoración de puestos, la selección –que se hará en “base a la

capacidad, idoneidad, aptitud y antecedentes laborales y personales"- y la inducción o integración. Al final del capítulo se añade que las autoridades que incumplan lo dispuesto en el mismo sobre selección o remuneración podrán ser sujetos a responsabilidad civil.

El Capítulo III se centra en la *evaluación del rendimiento* –que habrá de realizarse de forma periódica y se fundará en aspectos de igualdad y ecuanimidad-, la promoción – que se fundará en la igualdad, publicidad y transparencia, y en la capacidad de desempeño-. El Capítulo IV se refiere a la *capacitación*, que habrá de ser evaluada en su aprovechamiento. El capítulo V establece que los funcionarios podrán recibir *incentivos económicos* por cumplimiento de objetivos y que podrán ser sancionados, incluso con destitución, por dos evaluaciones insatisfactorias consecutivas. El Capítulo VI regula *el retiro*, que podrá producirse por renuncia, jubilación, destitución con procedimiento disciplinario, abandono de funciones por tres días consecutivos y seis discontinuos y supresión del cargo. En este último caso, se verificará la oportunidad de la decisión. Se prohíbe el retiro discrecional y unilateral de funcionarios de carrera, salvo excepciones que se comuniquen a la Superintendencia del servicio civil.

El Capítulo II del Título VI regula precisamente la **Superintendencia del servicio civil**. Este organismo tiene como misión supervisar el régimen y gestión de la carrera administrativa –en realidad, por ahora, ante todo controlar que la selección respeta el principio de mérito y que no se despiden a nadie por motivos partidistas- y para ello goza de autonomía financiera –pues todas las entidades públicas deben reservar un 0,4% de su presupuesto para transferir a la Superintendencia- e independencia político-partidista –ya que el Superintendente es designado por el Presidente de una terna propuesta por dos tercios del total de miembros del Senado y tiene mandato por seis años-. Para ejercer su misión tiene una serie de atribuciones muy detallada, de la que destacan siete: 1) Conocer y resolver recursos jerárquicos planteados por aspirantes a funcionarios relativos a problemas de selección o por funcionarios relativos a problemas de promoción, retiro y régimen disciplinario. 2) Proponer al Ministerio de Hacienda normas y reglamentos para el sistema de administración de personal. 3) Promover códigos de ética en el sector público. 4) Certificar y autorizar a las entidades privadas que pueden prestar servicios de selección de personal a entidades del sector público –para ello aprobó un reglamento en enero de 2002-. 5) Supervisar la correcta aplicación de los procedimientos de evaluación del desempeño. 6) Otorgar asistencia técnica a la Administración pública para la interpretación del Estatuto y sus normas complementarias. 7) Supervisar y vigilar la implantación gradual de la carrera administrativa.

Vinculado a este último punto, la ley regula en su Título VII **la incorporación a la carrera** de aquellos funcionarios que ya prestan servicios en la Administración y que reúnen una serie de requisitos. Es decir, a partir de la entrada en vigor de la ley se procede a unos procesos de verificación y, posteriormente de asignación de número de registro, a funcionarios que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

- a) Desempeño de la función pública en la misma entidad, de manera ininterrumpida por cinco años o más.
- b) Desempeño de funciones en la misma entidad por siete o más años para funcionarios que ocupen cargos del máximo nivel jerárquico de la carrera.
- c) Los que ya formen parte de la carrera establecida.
- d) Los que desempeñen función pública actualmente y hubiesen sido incorporados a través del Programa de Servicio Civil del Ministerio de Hacienda.

Este Título ha sido desarrollado con posterioridad mediante el **Reglamento de Procedimiento de Incorporación a la Carrera Administrativa**, de 28 de enero de 2002. El cual establece tres procedimientos distintos de incorporación:

- ?? Incorporación automática. Para las situaciones a), b) y d) arriba mencionadas. Aquí se incluyen, en los supuestos a) y b), también los casos de personas que hubieran sido consultores en entidades públicas –es decir, personal contratado administrativamente con fondos de gastos corrientes-, pero con funciones de línea, siempre que acrediten cinco o siete años, según el puesto que ocupen actualmente. El supuesto d) se refiere a un antiguo programa de generación de servicio civil de carrera que llegó a disponer de 500 funcionarios seleccionados con respeto a los principios de mérito, de ellos quedan aproximadamente 80 que quedarían bajo esta modalidad de incorporación automática. El sistema implica que cada Entidad implicada remite a la Superintendencia un Plan de Desarrollo Institucional y la documentación aneja sobre todos los aspirantes que entienden que cumplen los requisitos para su incorporación.
- ?? Incorporación mediante convalidación de procedimientos de selección. La entidades que hubiesen conducido procedimientos de selección conforme a lo dispuesto en el Estatuto del Funcionario Público –es decir, respetando los principios de igualdad y mérito- deben presentar a la Superintendencia del servicio civil la solicitud de convalidación de estos procesos. Aquí tienen prioridad aquellas instituciones que están integradas en el Programa de Reforma Institucional, programa que, financiado por el Banco Mundial, ha procedido o está procediendo a institucionalizar una serie de organismos, como Aduanas o el Servicio Nacional de Caminos, que firman acuerdos de reforma institucional (ARI) y comienzan a seleccionar su personal con rigurosos procedimientos que garantizan la igualdad y el mérito. El procedimiento en este supuesto exige revisar las convocatorias y, si se hicieron los procesos por empresas especializadas, dar información suficiente de las empresas.
- ?? Incorporación bajo modalidad continua. Todos los servidores públicos seleccionados a partir de 19 de junio de 2001, fecha de entrada en vigor del Estatuto, ya entran en esta modalidad. Implica que cuando pasan las pruebas selectivas son aspirantes a la carrera y sólo adquieren la condición de funcionarios de carrera cuando su proceso de selección ha sido convalidado por la Superintendencia.

La Superintendencia ha recibido hasta el momento 906 peticiones de 8 entidades, y de ellas ha aprobado 656, ha rechazado 44, y tiene pendientes 206. Toda persona que es aceptada como incorporable recibe un número de registro de personal y posteriormente el Servicio Nacional de Administración de Personal le entrega un certificado de funcionario de carrera.

Para finalizar esta revisión del Estatuto, el mismo incluye algunas disposiciones muy generales sobre **régimen laboral**, como jornadas, permisos, licencias, vacaciones y remuneraciones.

En base al artículo 76 del Estatuto y de acuerdo con la Ley SAFCO, corresponde al Ministerio de Hacienda, como Órgano Rector del sistema de administración de personal, reglamentar el citado Estatuto. Así se hizo por Decreto Supremo 26115, de 21 de marzo de 2001, que aprobó las **Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal**. Estas Normas no añaden nada sustancial a la normativa estatutaria, aun cuando explicitan alguno de sus contenidos. En general, es importante destacar, muy resumidamente, lo siguiente:

- ?? Se definen minuciosamente las competencias del Servicio Nacional de Administración Pública. Una parte importante de las mismas concurren con las atribuidas a la Superintendencia del Servicio Civil como la de “conducir el proceso de incorporación de servidores públicos a la carrera administrativa”.
- ?? Se definen los componentes del sistema de administración de personal, que ya no son siete como en las Normas de 1997, sino cinco: Sistema de dotación de personal, sistema de evaluación del desempeño, sistema de movilidad de personal, sistema de capacitación productiva y sistema de registro.
- ?? El subsistema de dotación se subdivide en: Clasificación, valoración y remuneración de puestos; cuantificación de la demanda de personal; análisis de la oferta interna de personal; formulación del plan de personal; programación operativa anual individual; reclutamiento y selección de personal; inducción o integración; evaluación de la confirmación. De estos componentes, conviene clarificar:
- a) el análisis de la oferta interna de personal, que se refiere a la elaboración de un inventario de talento de la organización para, en base al mismo, proceder a realizar la adecuación de las personas a los puestos y los planes de carrera individuales;
 - b) así como la programación operativa anual individual (POAI), que supone que cada empleado, tendrá, derivado de la Programación Operativa Anual de la entidad, una descripción de sus objetivos individuales a cumplir y los resultados esperados del mismo, de donde ha de surgir una especificación de los requisitos personales y profesionales que el puesto exige a su ocupante.
- ?? El nuevo procedimiento de selección de personal exige:
- a) una convocatoria pública que proporcione información suficiente a los candidatos potenciales,
 - b) una evaluación que conlleva la evaluación curricular, de capacidad técnica y de cualidades personales,
 - c) un comité de selección que debe contener a un miembro de la unidad de personal y otro de la unidad solicitante, y que debe, además, definir de forma previa a la convocatoria las técnicas a utilizar, los factores a considerar y la puntuación mínima requerida para superar cada prueba,
 - d) un informe escrito de resultados con toda la información relevante de las pruebas realizadas,
 - e) una elección por la autoridad facultada entre los candidatos con mayor puntuación,
 - f) un nombramiento y una toma de posesión.
- ?? El subsistema de evaluación del desempeño se descompone en los procesos de programación y ejecución. A través del mismo se trata de comprobar el grado de cumplimiento del POAI de cada empleado. La evaluación la realiza un comité formado por un representante de la máxima autoridad de la entidad, el encargado de la unidad de personal y el jefe inmediato superior del funcionario.

?? El subsistema de movilidad de personal está conformado por: la promoción, la rotación, la transferencia y el retiro.

- a) La promoción es confusa en su regulación, pues indica que es posible una promoción vertical, a puestos superiores en la jerarquía, y que se realiza mediante concursos internos que respeten la igualdad y el mérito. Pero no está claro cuando qué vacantes quedarán cerradas a acceso externo y qué vacantes son sólo de acceso interno. Tampoco queda claro si es posible la movilidad interdepartamental. En cuanto a la promoción horizontal, parece implicar que cada categoría vertical tendrá diferentes grados horizontales por los que se pasará si se obtiene evaluación excelente del desempeño. Pero no se dice nada de si ello impide ascender verticalmente antes de cubrir todos los grados, ni cuantos grados habrá, ni qué implica tener grado...
- b) La transferencia abre la posibilidad de pasar personal, con carácter permanente, de una entidad a otra o, dentro de la misma entidad, de una unidad a otra, se realiza entre puestos similares y debe *prevalecer* el consenso en estos actos.
- c) La rotación es una transferencia temporal dentro de la entidad.
- d) Finalmente, el retiro, se produce por renuncia, jubilación, invalidez, destitución tras procedimiento disciplinario, abandono de funciones por tres días continuos o seis días discontinuos, incompatibilidad, prisión formal, supresión del puesto, cuando la evaluación de confirmación sea negativa, y cuando existan dos evaluaciones consecutivas de desempeño negativas.

?? El subsistema de capacitación productiva se descompone en cuatro procesos: la detección de necesidades, la programación, la ejecución y la evaluación de la capacitación y los resultados.

?? El subsistema de registro comprende los procesos de: generación, organización y actualización de información relativa al funcionamiento del sistema de administración de personal.

Todas estas normas, tan prolijamente detalladas, se tienen que completar con los **reglamentos internos** que cada entidad establezca en desarrollo del Estatuto y las normas Básicas y que son revisados por el Servicio Nacional de Administración de Personal. Por ello, el modelo, normativamente, es de una gran complejidad y difícilmente definible desde una perspectiva integral.

4.2. Análisis de otros elementos de contexto

4.2.A Contexto socioeconómico.

Bolivia tenía una población de 8.274.325 personas según el último censo actualizado de septiembre de 2001, con una distribución entre géneros del 50% para cada uno, y una residencia en área urbana de 5.165.882 personas frente a 3.108.443 en área rural. La densidad poblacional es baja, 7,56 habitantes por Km²; y la tasa anual media de crecimiento demográfico exponencial es de 2,33%. La esperanza de vida es de 62,50 años, la tasa de mortalidad materna por cien mil nacidos vivos es de 390 y la tasa de mortalidad infantil de 60,60 por mil nacidos vivos. La cobertura de atención al parto por personal capacitado en área rural es del 31,22%.

Desde una perspectiva económica, el PIB boliviano ha sido de 7.954 millones de US\$ en 2001, según el INE boliviano, o de 8.200 US\$ según los datos del BID para el 2000, con un crecimiento del PIB prácticamente estancado en dicho año, aunque las previsiones para el 2002 son ligeramente mejores. La inflación fue de 0,92 en dicho año y se mantiene esa tendencia en este año 2002 (0,83 acumulada de los últimos doce meses en mayo). El déficit fiscal era de 6,9 en diciembre pasado y la deuda externa anual de 4.398.900 millones de US\$.

Bolivia inició, en 1985, un ambicioso programa de reforma económica que se denominó Nueva Política Económica (NPE) que, a pesar del logro de importantes avances ha fracasado en algunos aspectos fundamentales de su estrategia. Para empezar, muestra fuertes insuficiencias en los ritmos de crecimiento requeridos para impulsar un desarrollo nacional adecuado y para reducir la vulnerabilidad externa; además, ha tenido impactos negativos sobre el empleo, la equidad y la reducción de la pobreza.

Los indicadores de desarrollo humano en Bolivia muestran que existe una fuerte rigidez en el ingreso per cápita, que era en 2001 de 933 US\$ según el INE boliviano y de 988 US\$ según el BID, también un dinamismo claramente insuficiente en el aumento de la esperanza de vida y la reducción de los niveles de mortalidad infantil. No obstante, en tasas de analfabetismo y niveles de educación formal la situación no es tan dramática. La tasa de analfabetismo era de un 13,83 en 2000, con una distribución por género de 7,41 en hombres y 19,63 en mujeres. Los años promedio de escolaridad para la población de 20 años y más era de 7,46 en 2000. La población total matriculada en la educación pública era en 1999 de 2.107.080 educandos, de los que 1.092.121 eran hombres y 1.014.959 mujeres. De esta población, en el ciclo universitario estaban matriculados 341.235 alumnos.

Según el Informe Mundial de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, el crecimiento que promueve desarrollo humano es aquel que:

- ?? Genera pleno empleo y seguridad en los medios de sustento.
- ?? Propicia libertad en las personas y su potenciamiento.
- ?? Distribuye equitativamente los beneficios
- ?? Promueve la cohesión social y la cooperación.
- ?? Salvaguarda el desarrollo humano futuro.

Desde esta perspectiva, el crecimiento boliviano no cumple las condiciones requeridas para promover desarrollo humano. Así, por ejemplo, el ingreso per cápita apenas alcanzó en 2000 su nivel de 1973. Por otra parte, la reducción de la pobreza no ha tenido indicadores suficientemente positivos desde 1993. Las razones de este círculo vicioso entre crecimiento económico y pobreza son difíciles de explicar pero algunas ideas pueden exponerse al respecto. Para empezar, que no sólo basta con formar recursos humanos capacitados para el trabajo, sino que también se requiere un sistema económico que demande y utilice estos recursos humanos y sea capaz de producir ingresos remunerativos del trabajo de los pobres.

Desde 1985 se inició un proceso radical de reforma económica que dismanteló el sistema de capitalismo de Estado. Ahora bien, ciertos rasgos de la estructura económica boliviana son preocupantes. Para empezar, la base exportable boliviana es bastante vulnerable a las fluctuaciones de los precios internacionales de las materias

primas y en los últimos quince años ha sufrido un deterioro continuo de los términos de intercambio. De ahí los persistentes déficits corrientes durante el periodo de postestatalización. La inversión extranjera directa (IED) ha disminuido desde 1998, y aunque las perspectivas del sector del gas son muy alentadoras, la concentración de la inversión en el sector de los hidrocarburos harán a la economía boliviana, una vez más, muy dependiente de las fluctuaciones de los precios internacionales, además de concentrarse en un sector que genera muy poco empleo. La tasa de inversión como porcentaje del PIB en general se ha incrementado hasta un 16,6, pero a la inversión pública le corresponde el 50% y, de esta inversión, un 50% depende de los recursos de la cooperación internacional.

En relación a la pobreza, los datos de los 90 sugieren la existencia de una relación inversa entre crecimiento económico y pobreza urbana: en ocho años de crecimiento económico promedio de 2% del ingreso real per cápita, la pobreza se redujo en un punto porcentual anual. En 2000, la población en situación de pobreza es del 61,25% del total de la población boliviana, con una diferencia entre el área urbana y el área rural: en el área urbana baja al 49,54% y en el área rural sube al 81,79%. Si la estrategia boliviana de reducción de la pobreza se basa en una reducción de 1,45 puntos porcentuales anuales, el ritmo de progresión en los años 90 fue insuficiente. Más aún, con relación a la desigualdad se observa un claro deterioro de la distribución del ingreso: el coeficiente de Gini ha aumentado un 6% entre 1990 y 1997, aun cuando ya era un coeficiente elevadísimo a principios de la década.

Parece que es en el campo de las transformaciones estructurales del mercado de trabajo donde deben buscarse las respuestas al efecto regresivo del crecimiento económico y a la trayectoria de la pobreza urbana. Desde 1992 el crecimiento en Bolivia se ha traducido en una reducción de las oportunidades de empleo. El problema de la pobreza en Bolivia radica en el empleo: la baja productividad del trabajo se traduce en ingresos laborales que no permiten satisfacer siquiera las necesidades básicas de los hogares, lo que empuja a la mayoría de la población a incrementar su oferta laboral, presionando a la baja los salarios. La estructura productiva nacional carece de una "clase media" empresarial: por una parte, la gran empresa concentra el 65% del PIB, aunque genera menos del 10% del empleo, mientras que por otra parte, la microempresa emplea el 83% de la población activa, pero apenas produce una cuarta parte del valor agregado nacional. Según reputados economistas, en Bolivia, la mayor parte de la población trabaja para ser pobre.

Los datos sobre empleo serían, desde esta perspectiva un tanto equívocos. La población en edad de trabajar es de 4.038.380, de esta población, la población activa es de 2.263.521 y la población ocupada de 2.095.997, con lo que la tasa de desempleo abierto es de 7,40. De este conjunto de población activa, aproximadamente 300.000 son universitarios, aunque el hecho de alcanzar tal nivel de estudios no evita que exista pobreza en un 11% de los hogares con universitarios no indígenas y en un 30,5% de los hogares con universitarios indígenas.

4.2. B Contexto político-institucional

En los años 90, Bolivia fue un país pionero en las reformas político-institucionales: una reforma ambiciosa de la Constitución, una descentralización notable con la Ley de Participación Popular, una transformación del sistema de justicia, reformas parlamentarias, modernización de la Administración... Pero las transformaciones estatales iniciadas ya en la crisis de mediados de los 80, si bien han generado importantes avances en el plano institucional y económico, resultan insuficientes para

generar un orden estatal basado en la legitimidad y la eficiencia, capaz de responder a los retos de la globalización. De hecho, en 2001 y 2002 Bolivia ha estado sumida en una profunda crisis política. Ante ello, es necesario preguntarse por las limitaciones institucionales que generan tales problemas.

Para empezar, los **partidos políticos** actuales son los principales responsables de una gran parte de los problemas existentes. La reputación de los partidos en Bolivia ha sido tradicionalmente mala, pero ahora están en sus horas más bajas. Además, las instituciones estatales son también víctimas de esa mala imagen, pues la presencia de los partidos en el Parlamento, o la dominación que ejercen sobre el poder judicial y la Administración hace que la población tenga desconfianza frente a dichas instituciones.

En Bolivia, los partidos políticos se han conducido bajo una dinámica patrimonialista. Así, la dimensión ideológica de los partidos ha sido permeable, la lealtad partidaria de la clase política ha sido baja y los comportamientos partidarios han respondido más al deseo de acceder a la influencia política que de establecer programas de gobierno. Esta dinámica patrimonialista exigía expandir el tamaño de la versión boliviana del Estado, dada la empleomanía de la clase política. Como quiera que las fuentes no estatales de riqueza son limitadas y el acceso a ellas no es fácil, la dinámica central de los partidos ha sido el acceso al producto mediante la asignación de cargos y puestos gubernamentales entre una clase media dependiente que no ha tenido acceso a otras fuentes de acumulación o riqueza. Pero esta expansión ha chocado con necesidades de modernización de fuerza imparable, con lo que ha existido un conflicto entre las dinámicas internas de los partidos y las necesidades del país contempladas por sus elites cuando gobernaban. Este dilema explica muy bien la realidad de la reforma institucional en Bolivia. Por una parte, se han realizado numerosos cambios y transformaciones institucionales, por otra, se han mantenido prácticas incongruentes con las transformaciones realizadas.

Es difícil de explicar cómo en múltiples ocasiones han primado los intereses generales sobre las dinámicas internas partidarias, sobre todo considerando lo arraigadas que están ciertas prácticas prebendalistas y corruptas. Las explicaciones son cinco:

- ?? La primera es la profundidad de la crisis de 1985. Como dijo el Presidente Víctor Paz Estenssoro “el país se nos muere”.
- ?? La segunda es que la reforma institucional se convirtió en un importante valor electoral, con lo que se incorporaron a los programas y luego se aprobaron reformas probablemente sin que los parlamentarios se dieran real cuenta de lo que significaban para sus intereses.
- ?? Tercero, la presión internacional fue intensa a favor de la reforma. En su lucha contra el narcotráfico, Estados Unidos presionó sobre todo a favor de la reforma judicial y policial. Otras instituciones internacionales han presionado a favor del servicio civil de carrera. Incrementar la lucha contra la corrupción ha sido un requisito de las ayudas internacionales, así, el Banco Mundial congeló 80 millones de dólares en inversión hasta tanto no se reformara el Servicio Nacional de Caminos.
- ?? Cuarto, el hundimiento de la Central Obrera Boliviana explica el escaso rechazo a reformas liberalizadoras y privatizadoras implantadas en los últimos años.
- ?? Finalmente, hay que reconocer el papel de los medios de comunicación en la denuncia de las corruptelas y manejos partidarios.

Desde una perspectiva más concreta, las reformas del Parlamento y del Poder Judicial han sido importantes. El **Parlamento** se convirtió, desde los primeros días de la transición a la democracia, en un actor clave del sistema político, ya que en él se elige al Presidente. Aún hoy es un centro fundamental del consenso y la negociación política. Pero se caracterizaba por la inexperiencia de sus miembros, la pésima infraestructura, la falta de recursos, y la ausencia de mecanismos para desarrollar sus competencias de legislar y fiscalizar. De ahí que ya desde 1987 se planteara seriamente la necesidad de modernizar sus instalaciones y actividades. Con ayuda internacional, sobre todo a partir de 1989, ha empezado a modernizarse. En 1997 dicho proceso recibió un gran impulso al aprobarse el Programa Nacional de Gobernabilidad, financiado por el BID. En general, el Parlamento ha mejorado su capacidad legislativa y de control, gracias a la capacitación de los asesores, y el personal del Congreso, ha mejorado sus infraestructuras y sus registros, y ha introducido reformas eficaces en el debate parlamentario y el funcionamiento de las comisiones. También, mediante reforma constitucional, se ha ampliado el mandato del Presidente y los diputados a cinco años, y se han creado los diputados uninominales, es decir diputados que no van en listas cerradas y bloqueadas, sino que se presentan por un distrito y en él tienen que conseguir su nominación. En 1997, la mitad de la Cámara de Diputados fue elegida sobre la base de la uninominalidad. Por desgracia, nada de esto ha mejorado su imagen entre la ciudadanía.

En cuanto al **poder judicial**, la reforma ha sido un tema de gran importancia en Bolivia desde la década de 1980. La extendida corrupción del sistema judicial ha sido una percepción dominante entre la ciudadanía boliviana ya desde la colonia. La presión fundamental para la reforma ha venido, sin embargo, de las agencias internacionales. Los logros en esta materia han sido bastante positivos, así, en 1993, se aprobó la Ley de Organización judicial y se creó dentro del Ministerio de Justicia una oficina de defensores públicos y, en 1994, la nueva Constitución autorizó el establecimiento de un Tribunal Constitucional, un Consejo de la Judicatura, un Ministerio Público y una Defensoría del Pueblo. El último Gobierno, presidido por Hugo Bánzer, introdujo la reglamentación de las instituciones judiciales creadas por la Constitución y logró que el Congreso aprobara un nuevo Código de Procedimiento Penal. Todos estos esfuerzos deberían dar sus frutos, aunque para ello será preciso que se logre una auténtica independencia del poder judicial, hoy en día inexistente y un cambio en la cultura judicial que potencie los valores de la neutralidad y el servicio a la ciudadanía.

En general, se puede decir que las reformas intentaron conseguir la cuadratura del círculo, por una parte profundizar la capacidad institucional y reducir el ámbito de arbitrariedad del sistema y, por otra, preservar privilegios de la clase política. Esa dicotomía explica que una gran parte de lo realizado todavía no tenga resultados prácticos evidentes.

La **situación actual** está caracterizada por una gran divergencia entre la clase política y la ciudadanía, lo cual ha llevado a lugar preferente del debate político la reforma constitucional y la profundización de los mecanismos de participación, representación y deliberación ciudadana. De ahí que el tema fundamental del debate político actual esté vinculado a la búsqueda de sistemas de representación que rompan con el monopolio de los partidos políticos. Cuando queda una semana para las elecciones legislativas nacionales es difícil hablar de reformas previstas e, incluso, de políticas presupuestarias. No obstante, las **prioridades políticas**, de acuerdo con expertos en la gobernabilidad boliviana, pasan por cinco grandes objetivos:

- ?? Reforma política, con la modificación de las bases constitucionales en que se fundamenta el actual modelo de representación y la generación de nuevos mecanismos de representación y debate.

- ?? Construcción del Estado de Derecho y generación de seguridad jurídica con reforma integral de la Administración de justicia e implantación de la Ley de Procedimiento Administrativo.
- ?? Promoción de la eficacia y eficiencia en la Administración, y de la transparencia a todos los niveles del Estado.
- ?? Políticas de lucha contra la pobreza eficaces y de reducción de la desigualdad.
- ?? Promoción de la confianza y legitimación de las instituciones estatales y los actores políticos.

La consecución de estos objetivos será la que permitirá superar un estado de percepción social con datos muy preocupantes para la democracia boliviana. Así, con datos de 2001, un 43% de los ciudadanos consideraría que la “muchacha delincuencia” justificaría un golpe de estado, frente al 34% que pensaba esto en 2000. Quienes veían peor la economía que un año atrás eran en 2001 un 64%. La ciudadanía apoya en un 57.1% las protestas sociales, y solo apoya al Gobierno un 27.6%. La percepción sobre clima general del país es desoladora, así, sobre una serie de factores positivos y negativos, los cuatro más votados en 2001 fueron: un 92% desconfianza, un 86% desunión, un 87% intranquilidad y un 75% pesimismo. La insatisfacción con la situación personal está mayoritariamente relacionada con tres factores: el ingreso para un 90%, la salud para un 74% y la educación para un 59%.

Las elecciones del domingo 30 de junio definirán una nueva mayoría en la Cámara, que según todos los sondeos no será absoluta. Las últimas encuestas consultadas, indican que el voto mayoritario será para el partido del Ex-Alcalde de Cochabamba, Manfred Reyes, un partido nuevo y un candidato nuevo que, al no ser reconocidos como causantes de los males precedentes, obtienen apoyos en el entorno del 25%. Pero después hay una serie de dos partidos tradicionales que tendrían apoyos superiores al 10% -el MNR y el MIR- y una serie de tres o cuatro con voto superior al 5%. En suma, una situación que exigirá pactos y apoyos difíciles de prever. Las reformas en curso sobre institucionalización probablemente no estén en riesgo, pero las tendencias al uso partidista de la Administración darán lugar a cambios en la dirigencia que ralentizarán, una vez más, la implantación de las reformas.

5. ANÁLISIS FUNCIONAL DEL SERVICIO CIVIL

5.1. Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado

Los indicadores que se ofrecen a continuación deben tomarse con la debida cautela dada la ausencia de datos de calidad sobre el servicio público boliviano. Los datos que se recogen son fruto del análisis de la base de datos del Instituto Nacional de Estadística, depurados por analistas de SNAP; aun así, algunos de ellos han de considerarse no definitivos.

RELACIÓN DE INDICADORES

Profesionalismo del Servicio Civil

1. Tasa de designaciones políticas

Hasta 1999, la inmensa mayoría del personal fue provisto por criterios políticos en los sectores de administración general. En las carreras especiales, como magisterio, salud y seguridad social, policía y ejército dicha tasa era baja, aunque hubiera influencias políticas, por la naturaleza de los puestos a cubrir. Desde 1999 existe un sistema que si se cumple implicará que la tasa sea relativamente baja, 3025 puestos – correspondientes a electos, asesores y directivos- sobre 233.267 más o menos: el 1.3%.

Los datos que existen actualmente indican que por concurso público externo han sido cubiertos 11.265 puestos de unos 55.000 posibles, pero habría que depurar concurso por concurso. En suma, en la Administración general –dejando fuera carreras especiales- la tasa sería de un 80% de designaciones políticas.

Peso fiscal del Empleo Público

2. Nómina salarial de la Administración/Producto Interior Bruto

Los datos existentes indican un gasto de capítulo de personal en las Administraciones públicas cercano a los 860 millones de dólares, y el PIB es de 7.954 millones de dólares. Es decir, el 10.8%

3. Nómina salarial de la Administración/Gasto público total

Los datos que surgen indican que la mayoría del presupuesto se dedica a gastos de personal: el 59.3%

Incentivos del Servicio Civil

4. Compresión vertical de los salarios

La absoluta descentralización de las políticas retributivas y la existencia de negociaciones individuales en cada entidad para definir salarios hacen que este dato sea imposible de medir con precisión. Además, los salarios de directivos y cargos superiores son bastante opacos, pues la mayor parte del salario se recibe vía compensaciones extrasalariales. El dato más cercano indicaría una relación 1/6 o 1/7.

5. Sueldo gubernamental promedio/PIB per cápita

Nuevamente, los datos del INE son bastante incomprensibles, depurados nos darían un sueldo anual promedio de 5000 US\$ siendo el PIB per cápita de 933 US\$ según el INE: es decir, el 5.35.

6. Sueldo gubernamental promedio/Sueldo promedio del sector manufacturero

Los datos que se ofrecen se refieren a sueldo gubernamental en Administración general por categorías en relación a categorías similares del sector industrial, con salarios de 1998. Se subdivide la Administración general en Administración central, administración periférica y administración de los entes reguladores independientes. Como se verá las diferencias internas son muy elevadas. Incorporar a los entes reguladores se entiende que es útil a efectos de prever las posibles capturas por parte de las industrias reguladas; en este caso, por nivel de salarios no será fácil la captura.

Categorías	Industria	Adm. Central	Adm. Prefectura	Adm. Ente regulador
Superior	22.859	20007	9662	27611
Directivos	15907	3966	6554	19366
Mandos medios	6413	2692	4550	14997
Profesionales	6094	2620	3572	11060
Técnico-A	2972	1451	1869	4728

7. Sueldo gubernamental promedio/Sueldo promedio del sector financiero

Se sigue el mismo método que anteriormente.

Categorías	S. Financiero	Adm. Central	Adm. Prefectura	Adm. Ente regulador
Superior	26.071	20007	9662	27611
Directivos	17.718	3966	6554	19366
Mandos medios	7.451	2692	4550	14997
Profesionales	6.080	2620	3572	11060
Técnico-A	2.656	1451	1869	4728

8. Sueldo gubernamental promedio/Sueldo promedio del sector privado

En este caso, la relación de los sueldos de la Administración central con respecto al sector privado estaría en:

Categorías	Relación
Superior:	0.7-0.8
Directivos	0.2
Mandos medios	0.3-0.4
Profesionales	0.4
Técnico-A	0.4

Como se ve, en todos los casos es inferior el sector público.

Cifras de dotaciones del Servicio Civil

9. Número total de empleados públicos/Población total

233.267 es el número total de empleados y la población es de 8.274.325, en consecuencia: 35.4 personas por empleado público.

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

114.000 es el número de docentes, lo cual da: 72.58 habitantes por docente.

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

14.300 es el número de empleados del sector salud, por ello: 578.6 habitantes por empleado de salud.

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

20.619 es el número de policías, lo cual da: 401.2 habitantes por policía.

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

Considerando que se ha privatizado prácticamente todo, este dato expresa el bajo número de trabajadores públicos, son 2035 y ello implica que hay 4066 habitantes por trabajador de empresa pública.

Otros indicadores

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

Dada la inexistencia de descripciones detalladas de puestos y de perfiles de los candidatos idóneos, es casi imposible definir este indicador, no obstante, podría considerarse que, cuando se elaboren los perfiles, el porcentaje se acercará al 37%, pues debería incluir casi el total de los puestos de asesores, directivos, Jefes de unidad y profesionales.

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

En este caso, el porcentaje será cercano al 42%, utilizando el mismo criterio a que hice mención antes, pero ya incluyendo *todos* los puestos de las categorías citadas.

16. Compresión horizontal de los salarios

La discrecionalidad para definir salarios es muy alta hoy día, respetando salarios mínimos interprofesionales, pero una vez decidido el salario no hay mucha capacidad de variarlo; no obstante, considerando que el despido era, hasta el Estatuto, muy sencillo y que no había sindicatos en la mayor parte del sistema, la discrecionalidad fue absoluta para casi todo. De cara al futuro ya se verá cómo se estructuran los incentivos económicos por buen rendimiento.

17. Tasa de rotación del personal

La tasa de rotación en una Administración con *spoils system*, lógicamente, es elevadísima. Cuando cambia el patrón cambian todos los empleados que él nombró. Muchos despidos se recubren de salida voluntaria, por lo que este dato es imposible de generar con un mínimo de fiabilidad. La salida como funcionario y la entrada como consultor es, para los especialistas, muy común, pues implica salarios bastante superiores.

18. Tasa de absentismo

No hay datos sobre este aspecto. Según me indican en SNAP el absentismo es muy bajo pues existen sistemas de control continuos. Ello no afecta a los directivos, obviamente.

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

Al estar prohibida la huelga en la Administración debería ser cero el número de horas perdidas por conflicto. Sin embargo, el sector salud y el de educación han tenido un largo conflicto, con huelga incluida, para evitar que se les aplicara el Estatuto. No hay datos sobre horas perdidas. En el futuro, si el Estatuto se aplica, los conflictos serán casi imposibles de plantear para los empleados públicos.

20. Número de empleados públicos locales, periféricos y de administración central /número total de empleados públicos.

Los empleados locales son 16.300 que sobre el conjunto aportan un porcentaje de: 6.9%

Los empleados de las prefecturas son 4.725 que sobre el conjunto dan un porcentaje de: 2.02%

Los empleados de Administración central, incluidas instituciones descentralizadas y de seguridad social, funcionarios del poder legislativo y del poder judicial son 30.387 que sobre el total dan: 13.02%.

5.2. Análisis por subsistemas

Introducción.

El análisis que se va a realizar a continuación no permite conocer qué pasa en cada unidad del gobierno boliviano, sino que realiza una reflexión abstracta sobre los componentes del sistema de recursos humanos y cómo funcionan en el marco general de la Administración de Bolivia. Un rasgo del modelo boliviano es que cada organización, en estos momentos, tiene un desarrollo peculiar del sistema de RR.HH. y que, además, la implantación del Estatuto no se realiza, salvo aspectos parciales, debido a que faltan por definir elementos esenciales del sistema global. Por todo ello, cuando se analicen componentes del sistema se indicará cuál es la tendencia general en su implantación, aun cuando existan organismos que no cuadren –por mejorar o empeorar lo descrito- con lo indicado como opción mayoritaria. Por ejemplo, la Aduana de Bolivia ha ganado el premio BID a la mejor gestión de recursos humanos en Latinoamérica, sin embargo, otras unidades apenas realizan una básica administración de personal.

En general, no puede afirmarse que en Bolivia exista un servicio civil, pues no ha logrado garantizarse plenamente la profesionalidad, la permanencia y el respeto a los principios de igualdad, mérito y neutralidad en el acceso y promoción. No obstante, desde 1999 existen avances muy importantes al respecto, como hemos visto en la descripción del marco legal.

Veamos ahora subsistema por subsistema cómo funcionan mayoritariamente en la Administración boliviana. Para ello, seguiremos el esquema definido en el marco analítico.

Planificación

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

- a) El *análisis de necesidades brutas de RRHH*, consistente en la previsión de las necesidades cuantitativas (cuántas personas, cuánto tiempo) y cualitativas (qué competencias) 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.

De acuerdo con la Ley SAFCO las entidades públicas deben realizar un Plan estratégico y además, un Plan Operativo Anual; esta planificación llevaría, después, de acuerdo con el Estatuto, a unos Planes Operativos Individuales (POAI), que permitirían conocer, tras el uso de métodos adecuados, cuánta gente se necesita y qué clase de gente para poder cumplir dichos planes.

En la Aduana así se hace, hubo un plan estratégico, hay unos planes anuales y de estos planes se descuelgan asignaciones por unidades y, finalmente, individuales. No obstante, las nuevas necesidades detectadas no se incorporarán a la plantilla hasta dentro de tres años, por motivos presupuestarios. Como consecuencia de las primeras determinaciones se organizaron procesos de reclutamiento y selección adecuados. Mas, como quiera que lo que se pretendía era eliminar la corrupción, hubo que intentar evitar que los funcionarios corruptos en plantilla pudieran seguir, por ello no se hizo un inventario de talento existente, con el que intentar cuadrar las necesidades detectadas, sino que se procedió a partir de cero prácticamente.

Esta descripción, hecha para la Aduana, no es ni mucho menos generalizable. La mayoría de los entes públicos bolivianos no realizan dicha planificación y cuando la realizan no aplican sus resultados a la gestión de recursos humanos. Esto lleva a la existencia de déficits de personal en áreas importantes y al exceso en otras. Tampoco se realizan redistribuciones de efectivos planificadas, al no existir información suficiente de necesidades o excesos.

La presupuestación de gastos de personal en Bolivia se basa esencialmente en el establecimiento de techos de gasto en personal, pero sin analizar en detalle necesidades vinculadas al cumplimiento de objetivos presupuestariamente aceptados. Por ello, sobre la base de las cuantías asignadas se decide, posteriormente, si incorporar personal, modificar retribuciones o despedir.

No existe tampoco un sistema de información fiable sobre cuantos funcionarios hay, qué hacen, qué saben y cuánto cobran.

Las plantillas incorporan un elevado número de personal con titulación universitaria, incluso en puestos auxiliares, pero ello no implica que los titulares de los puestos ejerzan los conocimientos y las habilidades aprendidas en la universidad, pues en los puestos realizan a menudo tareas de baja cualificación, al servicio de los políticos de turno. Los puestos no suelen definir título requerido para poder desempeñarlos. Existe la impresión de que el potencial de conocimiento interno se desperdicia a menudo. No obstante, las Normas Básicas de 2001 establecen que las unidades deben realizar un análisis de la oferta interna para adecuar las personas a los puestos. Cuando se implante este componente se cumplirá con esta labor de planificación.

Al no haber planificación de recursos humanos, los directivos de línea desconocen cuándo, cómo y qué puestos por ellos necesitados se cubrirán en su caso.

En suma, este subsistema se encuentra infradesarrollado, aun cuando existen bases para que se ponga en marcha, a través de la planificación estratégica y operativa.

Organización del trabajo.

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 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* de los ocupantes de los puestos, consistentes en la identificación de las competencias básicas que aquéllos deben reunir.

Del análisis de la gestión de este subsistema en la Administración boliviana podemos destacar que está también básicamente infradesarrollado. Existen previsiones legales al respecto, como vimos en su momento, también es cierto que SNAP tiene un manual y está empezando a generar un modelo de descripciones, pero falta por implantarse. Según la normativa, el Plan Operativo Anual Individualizado definirá los objetivos de cada puesto, con ello se avanza en la definición de tareas y responsabilidades anuales, pero ello no evita que los puestos deban diseñarse antes y configurarse de acuerdo con una serie de parámetros organizativos, además todo puesto debe tener un criterio de permanencia básico, aun cuando se adapte a los cambios marginales que se produzcan en el entorno.

En suma, para proceder a diseñar puestos es preciso clarificar antes si se va a optar por introducir categorías interdepartamentales o no, si se van a definir niveles verticales por categoría, si se van a configurar familias de puestos, etc. Nada de esto está aún definido, por ello, la realidad consiste en que cada entidad establece sus descripciones, sin criterios comunes, y define las retribuciones por puesto que estima oportuno, con o sin valoración.

Por supuesto que, al no existir descripciones adecuadas, no puede haber definiciones de perfiles de competencias por puesto útiles y fiables. Los perfiles se adaptan en cada caso a lo que se busca en ese momento, pero sin responder a análisis previos que den continuidad al criterio mantenido.

La Aduana, es un buen ejemplo de cómo implantar este subsistema en una unidad de gobierno, pero su trabajo no es fruto de criterios generales generados desde SNAP. La Aduana tiene su propio manual, y ha realizado un diseño de puestos considerando el plan estratégico y el plan operativo del año en que se realizó. Sus puestos son descritos de forma bastante genérica, de manera que existe una cierta polivalencia en las tareas. Cada puesto tiene una denominación -algunos son genéricos y otros únicos-, una dependencia y una categoría jerárquica normalizada; a cada uno se le define una responsabilidad principal, unas funciones principales y unos resultados esperados -en el marco de la programación anual-. El perfil, contiene datos de formación genérica y específica, experiencia y actitudes. Por ejemplo, al puesto de abogado de ética de la unidad se le requieren cualidades personales como capacidad de trabajo en equipo y bajo presión, iniciativa, y personalidad sólida y estable. Los directivos de línea participan en la definición de los perfiles y su adaptación.

Gestión del empleo

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.

En este subsistema, la mejora de los procedimientos tras el Estatuto han sido evidentes. De ahí que en los índices, con todas sus limitaciones, el mérito sea el mejor valorado. La normativa existente se empieza a cumplir en diversos organismos y en otros, aunque no se cumple plenamente, se empiezan a dar pasos para cumplirla.

Par entender este cambio es necesario recordar la existencia de la Superintendencia del Servicio Civil y su papel juzgador, además de impulsor del proceso de construcción del servicio civil. En la actualidad, toda persona que entienda que se ha incumplido el principio de mérito e igualdad en la selección puede recurrir ante dicha Superintendencia, que investigará el procedimiento seguido. También, es interés de quien ingresa en la Administración hacerlo por procedimientos reglados y aceptados legalmente, pues es la condición para ingresar como funcionario de carrera y garantizarse la inamovilidad posterior. El proceso de incorporación a la carrera administrativa que describimos en su momento exige una revisión del procedimiento seguido para ingreso.

De acuerdo con la normativa existente, los pasos que se siguen para el reclutamiento son de dos tipos: invitación directa y convocatoria pública. La invitación directa es para puestos de funcionarios designados –altos cargos- y para puestos de libre nombramiento –asesores de los altos cargos y electos-. El resto exige convocatoria pública, interna –para promoción- o externa –para ingreso-.

El nuevo procedimiento de selección de personal, como ya expusimos, exige:

- ?? una convocatoria pública que proporcione información suficiente a los candidatos potenciales,

- ?? una evaluación que conlleva la evaluación curricular, de capacidad técnica y de cualidades personales,
- ?? un comité de selección que debe contener a un miembro de la unidad de personal y otro de la unidad solicitante, y que debe, además, definir de forma previa a la convocatoria las técnicas a utilizar, los factores a considerar y la puntuación mínima requerida para superar cada prueba,
- ?? un informe escrito de resultados con toda la información relevante de las pruebas realizadas,
- ?? una elección por la autoridad facultada entre los candidatos con mayor puntuación,
- ?? un nombramiento y una toma de posesión.

En general, el método de selección, si se respeta, cumple condiciones para asegurar la igualdad y el mérito. Otro problema es el de la calidad de los perfiles elaborados previamente, que no es muy alta. Es muy común utilizar empresas especializadas en selección para que ellas realicen todo el proceso; la Superintendencia del Servicio Civil ha elaborado un reglamento para autorizar y certificar entidades privadas especializadas en selección de personal para el sector público.

La Aduana, por ejemplo, contrató una empresa para que le garantizara que existirían candidatos suficientes y de calidad para todo puesto vacante ofertado en cualquier lugar del país. En dicha entidad, los requisitos del puesto se publican en la Gaceta Oficial y en la prensa. La evaluación implica un análisis del curriculum, una evaluación técnica con examen, un test psicotécnico y una entrevista final ante el Comité. El Director de ética interno controla que todo se realiza conforme a ley. En los exámenes escritos se garantiza el anonimato del examen corregido.

En Bolivia, a pesar de la pluralidad étnica, no existen mecanismos para garantizar la representatividad de la burocracia, por lo que la presencia de mujeres en puestos superiores es baja en comparación a su presencia en la población y la presencia de indígenas en todo tipo de puestos es muy baja. Ésta es un área que necesita mejoras.

La recepción o inducción está prevista en las normas pero no está suficientemente aplicada. La Aduana, sin embargo, tiene un espléndido manual de inducción.

Los puestos de nivel político en la Aduana, sobre 700 empleados, son 8. En general, la tendencia para el resto de la Administración, si se cumple el Estatuto, será que estos puestos sean pocos porcentualmente: en torno al 8%.

Según las normas básicas, la movilidad o traslado permanente a otro puesto tiene dificultades si no está basada en el consenso. Además, se contempla tanto la movilidad interdepartamental como la intradepartamental. Cómo se realiza en la práctica depende de los organismos; en Aduanas es necesario para evitar la corrupción seguir políticas de rotación del personal a aduanas operativas distintas a las de origen. Por necesidades del servicio también existe en el reglamento de la Aduana esta previsión. Pero en otros organismos estas movilidades forzadas no se contemplan.

En cuanto a la desvinculación, la normativa es bastante extensa. Existen dudas de si no es excesivamente amplia y discrecional, en cualquier caso, la Superintendencia puede revisar cada proceso si hay recurso. El retiro, se produce por renuncia, jubilación, invalidez, destitución tras procedimiento disciplinario, abandono de funciones por tres días continuos o seis días discontinuos, incompatibilidad, prisión

formal, supresión del puesto, cuando la evaluación de confirmación sea negativa, y cuando existan dos evaluaciones consecutivas de desempeño negativas. Como se ve, las posibilidades son muy amplias,. En el supuesto de la supresión del puesto es necesario justificarla en el marco de la planificación operativa y dar al trabajador afectado la posibilidad de recolocación en otro puesto antes del despido. La evaluación del periodo de prácticas antes de la confirmación o no como funcionario de carrera está pendiente de un reglamento específico que indique cómo hacerse, por ello, no existe hoy en día criterio claro de en base a qué retirar a algún candidato cuando no sea satisfactorio su rendimiento en los procesos probatorios.

Hoy en día se está en proceso de tránsito y no se está abusando del retiro en la Administración Central, ya veremos cuando tome posesión el nuevo gobierno.

Algunas de las causas de retiro dependen de la implantación eficaz del Estatuto, como el retiro por valoración negativa del desempeño. Otras, dependen de procedimiento disciplinario; como quiera que una parte mayoritaria de los funcionarios no entró en la Administración vía concurso público y objetivo, sino por méritos partidistas, el régimen disciplinario no ha sido preciso usarlo cuando se los ha querido despedir. Hoy en día, sin embargo, para los funcionarios de carrera va a ser preciso usar la disciplina y sus procedimientos en caso de incumplimientos de sus obligaciones, pero no queda claro cómo se va a implantar el sistema. La Aduana ha creado el puesto de Jefe de la oficina de Ética, y de él dependen estos procedimientos. Con ello garantizará que funcionarios expertos lleven la instrucción e investigación de las faltas disciplinarias, respetando las garantías de los acusados.

En la práctica, todo el proceso de selección por mérito y garantías de no despido por causas políticas está en continuo riesgo en la Administración local, al no tener la Superintendencia competencias en el ámbito local. En los municipios, antes del Estatuto, se despedía poco porque, al aplicarse el derecho del trabajo, había que indemnizar al despedido; ahora, con el Estatuto ya no hay que indemnizar, aunque haya que justificar el retiro, por ello, se abre un peligroso camino en este ámbito. Tampoco tiene competencias la Superintendencia en las carreras especiales –como la diplomática, militar, docente, etc- pero en ese ámbito no existe tanto riesgo de politización partidista como en los municipios, aunque exista también prebendalismo en dichas carreras. Por ejemplo, los maestros denuncian casos de pagos a Tribunales de concurso por ingresar en la carrera. En los hospitales juega mucho también la relación política para entrar, aunque los puestos de directores-gerentes de hospitales deben ser cubiertos –y se cubren- mediante pruebas y concursos públicos. El desarrollo de una jurisdicción contenciosa es necesario para paliar estas lagunas del sistema.

Gestión del Rendimiento

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.

Aun cuando la ley SAFCO y el Estatuto establecen un sistema de evaluación del rendimiento individual para los funcionarios, en la práctica éste no se ha implantado con carácter general. Las bases para configurar los objetivos anuales individuales están ya diseñadas, pero falta por establecerse si se negocian o discuten con el empleado afectado; tampoco se ha clarificado si se va a aplicar la evaluación por objetivos a todo el personal o si van a existir métodos mixtos en función de la categoría y las responsabilidades del empleado. Tanto el SNAP como la Superintendencia indican que es preciso reformar el Estatuto para mejorar la regulación de este subsistema.

Existen cuatro posibles evaluaciones: excelente, bueno, suficiente y en observación; La calificación de "en observación" exige una nueva evaluación entre los tres y seis meses de la anterior, y dos evaluaciones "en observación" permiten el retiro del empleado. Los datos indican que en casi todas las unidades donde se está empezando a introducir evaluación existe una tendencia de los directivos a evitar evaluaciones negativas de sus empleados. En general, falta formación en los usuarios para poder implantar ahora el proceso con un mínimo éxito.

La Aduana ha establecido un procedimiento de evaluación que parte de la programación anual, estableciendo el POAI para cada empleado. La evaluación se hace anualmente, pero el método es mixto ya que se evalúan la ejecución de los factores esenciales del puesto, se evalúan rasgos de personalidad, se evalúa el cumplimiento de objetivos –que es el elemento más importante- y se evalúa el proceso de capacitación del empleado de acuerdo con el plan individual de capacitación. La evaluación la realiza un comité en el que está presente el encargado de la unidad de personal, el representante de la máxima autoridad de la entidad y el superior inmediato del evaluado. La evaluación no se usa a efectos retributivos, sino a efectos de retroalimentación y para aportar datos para la carrera y la mejora de la capacitación del afectado.

Gestión de la Compensación

La gestión de la compensación incluye:

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 interna y externa, obliga a desarrollar los siguientes procesos:

-  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.

La gestión de este subsistema es una de las más deficientes de todo el conjunto de políticas y prácticas de gestión de recursos humanos en la Administración boliviana.

En primer lugar, aunque se define legalmente que hay que realizar una valoración de puestos, en la práctica ésta no se ha hecho con carácter general. Al faltar la valoración no se puede saber qué pagar a cada puesto. Tampoco se tiene claro el modelo de carrera, con sus categorías y grados personales, por lo que la parte de la retribución que abonaría este rango personal no está definida. Finalmente, no está implantada la evaluación del rendimiento con lo que no se puede pagar retribuciones variables vinculadas a rendimiento.

En la práctica, cada unidad, salvo excepciones, paga lo que estima oportuno a cada puesto, siempre que no sobrepase los techos presupuestarios globales. Esto provoca problemas graves de equidad horizontal y vertical. La percepción general es de una gran inequidad. Los abanicos salariales son diferentes en las distintas unidades y si la media puede ser de 1/6, en la Aduana, por ejemplo, es de 1/12.

Para colmo, es muy común el uso de consultores externos para realizar tareas permanentes, propias de los empleados del órgano. Estos consultores pueden ganar hasta más del doble de lo que gana un empleado que hace lo mismo. La consecuencia es desmotivación y percepción de inequidad y arbitrariedad en el sistema.

Este juego perverso indica que para puestos especializados el sector público no es atractivo por su salario, por ello es mejor trabajar desde fuera y cobrar como empresa consultora.

En general, los costes de personal no son excesivos en relación con los de mercado en ninguna categoría. Mas bien al contrario, son demasiado inferiores, salvo en los niveles auxiliares y de apoyo.

Los beneficios extrasalariales existentes son los relacionados con el sistema de pensiones y seguridad social, que es común a todos los trabajadores bolivianos. No hay pues un régimen especial ni privilegio alguno. Las pensiones son bajas en general, aun cuando pueden llegar al 90% del último salario cobrado.

No existen mecanismos de evolución de los salarios en función de la inflación. El control de las subidas anuales está muy centralizado por Hacienda y no permite alteraciones durante el ejercicio. Como quiera que no existe un modelo de carrera establecido, las subidas por consolidación de grado o categoría no están aún previstas con carácter general. Ni existen mecanismos de reconocimiento de logros sin efectos salariales.

La opacidad de los salarios de los directivos públicos es aún muy alta.

Aduanas sí tiene un sistema en el que se valoraron los puestos por una agencia externa. Más tarde se ha definido un modelo de carrera por categorías y para cada categoría diferentes grados, y una parte de las retribuciones se vincula al grado personal, otra a la categoría y otra al puesto. Sus retribuciones son atractivas, para evitar la corrupción, entre otros factores.

Gestión del Desarrollo

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

- a) 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.
- b) 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.

Ya hemos indicado que lo que en Bolivia se ha definido como carrera es, simplemente, el establecimiento de garantías de permanencia. Ahora falta por definir por qué modelo de carrera se opta. En las normas no existen sino criterios vagos y muchas veces contradictorios. Por una parte se habla de planes de carrera individuales en cada entidad y, por otra se habla de transferencias interdepartamentales. Ciertamente, lo uno y lo otro son difícilmente compatibles, pues un plan individual exige evitar los ingresos externos en puestos medios y superiores.

En general, no existen ahora posibilidades de promoción garantizadas por un buen rendimiento; tampoco planes individuales de promoción. No está claro si el sistema va a ser cerrado o abierto, es decir si a las vacantes intermedias y superiores de las organizaciones podrán acudir candidatos externos a la Administración o si sólo serán cubiertas por quienes ya posean la condición de funcionario. No se sabe si va a haber interdepartamentalidad o no.

Parece que habrá un modelo de carrera horizontal, es decir, que sin abandonar el puesto y categoría ocupada se podrán adquirir grados superiores con efectos

retributivos como resultado de buen rendimiento. En la Aduana éste ha sido el modelo elegido, como ya indicamos. El pase a categoría superior o promoción vertical requiere en la Aduana acudir a una oposición interna, sistema que también podría extenderse al resto de la Administración, de acuerdo con las normas vigentes, aunque no está claro.

La capacitación se ha diseñado con todo lujo de detalles en las normas básicas. El subsistema de capacitación productiva se descompone en cuatro procesos: la detección de necesidades, la programación, la ejecución y la evaluación de la capacitación y los resultados. Otra cosa es que los gestores del sistema de formación son dos al mismo tiempo –SNAP y Contraloría- y no parece claro quién llevará la dirección efectiva en este ámbito.

Ahora se hace formación a gusto del cliente, sin que existan verdaderos sistemas de detección de necesidades, sin que existan curricula por puesto y sin previsiones de futuro en cuanto a reciclajes. Tampoco se evalúa el impacto de la formación. Existe un proyecto de subcontratar toda la ejecución de la formación, quedando el SNAP como órgano planificador, programador y evaluador.

La Aduana, de nuevo, nos muestra el camino a seguir. Allí, se hace una evaluación periódica de necesidades formativas, éstas son generales y mediante encuestas. Para cada área de trabajo se han definido unas necesidades, con unos objetivos de aprendizaje que se plasman en cursos concretos. También, por tipos de cargos se han establecido unas necesidades, con objetivos y cursos. Al final, cada empleado tiene un plan individual de capacitación a tres años. La evaluación se hará sobre la calidad de cada curso según los participantes y sobre el impacto en la mejora de los procesos de trabajo por áreas y puestos.

Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

Se puede descomponer en tres bloques o áreas de gestión:

- a) La *gestión del clima organizativo*, 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 RRL 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.

La gestión del clima laboral en la Administración boliviana es una prioridad muy secundaria. No se conoce, en general, una política de promoción del uso de las encuestas de clima. Tampoco existen programas de comunicación interna promocionados desde SNAP o la Superintendencia, pues ahora estos órganos están

implicados en la consolidación de la carrera, y no pueden preocuparse de estos componentes con la misma intensidad.

La Aduana ha realizado recientemente una encuesta de clima organizacional y está trabajando los resultados de la misma para mejorar la percepción interna y el grado de pertenencia. También ha realizado una encuesta de imagen institucional en el exterior. En la Aduana, hay una unidad de comunicación interna que gestiona el sistema de comunicación con los empleados.

En materia de acción social, la normativa es exigente en la prevención de riesgos laborales; existe un organismo público de Seguridad e Higiene en el Trabajo que se encarga de promocionar el cumplimiento de la normativa del Código de Seguridad Social y de auxiliar técnicamente. No obstante, en la práctica, la implantación de medidas eficaces brilla por su ausencia y la preocupación por la ergonomía integral es casi inexistente. Las prioridades son otras.

Sí existen ayudas para estudio y becas, y otras ayudas sociales, pero no son consecuencia de una adecuada planificación de recursos humanos ni se insertan en políticas integrales de conciliación de vida familiar y laboral.

En cuanto a la gestión de las relaciones laborales conviene recordar que en Bolivia está prohibida la sindicalización en la Administración Pública. Tampoco se reconoce el derecho de huelga; obviamente, no hay derecho a la negociación colectiva. Todo ello, en conjunto implica que, en este punto, el subsistema no existe.

El Estatuto, además, ha intentado eliminar los focos de presencia sindical aún existentes; para ello, como ya indicamos, incorpora al sector educativo al modelo. Además, con la normativa descentralizadora, se ha fragmentado enormemente la capacidad negociadora de los sindicatos en el sector educativo y sanitario, pues tendrán que negociar con 316 Alcaldes, circunstancia que reduce su capacidad de presión y homogeneización del sistema.

5.3. Análisis organizativo de la función Recursos Humanos

En la práctica, existen varias instituciones del gobierno central implicadas en la gestión interdepartamental de los Recursos Humanos, además de que cada entidad pública gestiona sus recursos con una fuerte autonomía. La existencia de esta multiplicidad de organismos implicados en la gestión *y en la reforma* del sistema podría ser positiva si existiera una fuerte coordinación, pero la realidad nos muestra una normativa que genera mucha confusión y una ausencia de organismo coordinador, con lo que los resultados, a pesar de la buena voluntad de los gestores, muchas veces no son todo lo positivos que se desearía. Veamos cómo está estructurado el sistema de dirección de los recursos humanos en la Administración boliviana y, en concreto, los solapes existentes..

Servicio Nacional de Administración de Personal (SNAP).

El SNAP es responsable de la gestión de dos de los ocho sistemas previstos en la ley SAFCO: el de administración de personal y el de organización administrativa. Pero la autoridad que debe llevar adelante este mandato es muy débil política y financieramente. Así:

- ?? Más de la mitad de su personal –85 funcionarios públicos- no está disponible para realizar trabajo de reforma, sino que está destinado a otras actividades –33 de ellos están dedicados a trabajos administrativos básicos, como definir periodos de servicio de funcionarios u otorgar becas, etc.
- ?? Sus competencias se solapan con las de otras instituciones.
- ?? Depende del Viceministro de Hacienda, lo que sitúa a su director en un nivel bajo de la jerarquía administrativa y sin capacidad de interlocución directa con el Ministro.
- ?? Las competencias que se le asignan con el Estatuto y las Normas Básicas son de una complejidad y relieve extraordinarios, por lo que requeriría incrementar plantilla, presupuesto y cualificación de parte de su personal.

Servicio Nacional de Organización del Poder Ejecutivo (SNOPE).

Es una institución pequeña que cuenta con 21 funcionarios públicos y fue establecida en 1997 con el propósito de colaborar con el gobierno entrante en la organización del servicio público de acuerdo a sus necesidades. No obstante, desde su creación, ha realizado otras actividades como las de el apoyo a la descentralización de algunas instituciones públicas y ha proporcionado asesoría técnica a otras en temas organizacionales. No existe ningún decreto o norma que regule la coordinación del SNOPE con el SNAP en estos temas de organización en los que ambos tienen competencias. El SNOPE depende del Ministerio de Presidencia.

Proyecto de Reforma Institucional (PRI)

Se estableció en 1999 para permitir que el flujo de fondos del Banco Mundial y otros donantes, destinados a la reforma del servicio civil y la lucha contra la corrupción, tuviera una sede institucional. El PRI tiene 20 empleados y una voluntad clara de implementar las reformas diseñadas en colaboración con el WB. Su forma de trabajar, como ya anticipamos, está basada en proyectos verticales, es decir, en contratos de reforma institucional (ARIS) con entidades públicas específicas, en los que se establecen objetivos concretos y resultados esperados en áreas como las siguientes:

- ?? El diseño, organización e implementación de sistemas integrales de gestión de recursos humanos, especialmente en lo relacionado con el aseguramiento del sistema de mérito. Por ejemplo, en los ARIS, las instituciones se comprometen a que en un tiempo razonable al menos el 50% de su personal habrá sido seleccionado con sistemas que garanticen el mérito y la igualdad.
- ?? La elaboración de programas anticorrupción.

Y en proyectos horizontales, como:

- ?? El impulso del Estatuto del Funcionario Público y, ahora, la implantación de la carrera administrativa.
- ?? Implantar con la Contraloría las declaraciones juradas de bienes y rentas, e incorporar a internet dicho sistema.
- ?? Desarrollar los sistemas de seguimiento y evaluación por resultados. Por ejemplo, todas las autoridades se deben comprometer a logros en tres o seis meses, que constan en el sistema informático central. Los ciudadanos se pueden quejar de que los objetivos publicados se demoraron o no

cumplieron. También se publican unos ranking de altos cargos en función del cumplimiento de objetivos.

- ?? El impulso de leyes que previenen la corrupción, como la Ley de Contratación pública.
- ?? El desarrollo del programa SIGMA, de informatización contable y presupuestaria.
- ?? El Centro de Capacitación a Distancia.
- ?? El apoyo a la creación de la Superintendencia del Servicio Civil.

Ciertamente, este trabajo tan intenso no habría podido realizarse sin apoyo de consultores externos. En el PRI se vive con gran incertidumbre el cambio de gobierno, pues los salarios de este programa se nutren de financiación internacional y no forman parte del funcionariado público, con lo que depende su permanencia de que el futuro gobierno mantenga el programa; obviamente, sus salarios son muy superiores a los del resto de la Administración. El plan de trabajo, no obstante, se extiende hasta el 2006 o el 2009.

El diálogo del PRI con el SNAP ha sido muy bajo, con lo que la institución encargada del sistema de administración de personal se ha visto afectada por las decisiones del PRI sin poder discutir las.

Depende del Viceministro de Coordinación Gubernamental del Ministerio de Presidencia, pero tiene el apoyo directo del Presidente Quiroga, que fue quien inició este programa.

El Ministerio de Hacienda.

Tradicionalmente, Hacienda ha determinado el salario general de la Administración (capítulo de gastos de personal anual) y el techo de los gastos en salarios individuales para las instituciones públicas, pero otorgando a cada una de ellas la posibilidad de decidir las escalas de salarios para las diversas ocupaciones que tienen. No obstante, desde la aprobación del Estatuto, correspondería a SNAP directamente la determinación de la política de escala salarial, incluyendo bs salarios estándar por categoría y grado para los funcionarios de carrera.

La opción que podría desprenderse de este modelo normativo es la de dejar a Hacienda la determinación de la masa salarial anual global para la Administración y ceder a SNAP la definición del presupuesto de gastos de personal por entidad, en base al número de empleados y la diversidad de empleos existente. Parece evidente que esta lectura es errónea, la determinación del presupuesto de personal por entidad seguirá en manos de Hacienda, con lo cual, se plantea el problema de insertar en tal modelo de toma de decisiones la valoración de puestos que habría de realizar SNAP.

La Contraloría.

Esta institución tiene un grado importante de independencia –según las normas tiene autonomía operativa, técnica y administrativa- del Ejecutivo, dado que es una creación del Poder Legislativo, aunque sus funciones se insertan en la actividad gubernamental. La Contraloría, que tiene una larga historia, no alcanza su verdadera dimensión hasta 1992, en que se le otorgó la gestión del sistema de responsabilidades en la Administración y un importante volumen de competencias. También se le otorgó la responsabilidad de capacitar funcionarios implicados en la gestión de los ocho sistemas de la ley SAFCO. Su programa de capacitación, el CENCAP, tiene posibilidad de formar a 16.000 funcionarios públicos anualmente. Como consecuencia de un cierto abandono de esta obligación de formar al personal por parte de las otras

instituciones implicadas, la Contraloría es la institución que dirige el Centro Nacional de Capacitación. No obstante, no realiza un diagnóstico completo de necesidades que permita dirigir la formación hacia donde se necesita y cuando se requiere.

Pero con el Estatuto es el SNAP quien debe tomar la responsabilidad de la capacitación del personal. En las Normas Básicas se le atribuye la autoridad para “llevar a la práctica el sistema nacional de capacitación de los funcionarios públicos enfatizando los programas relacionados con la carrera administrativa”. Nuevamente, nos encontramos con responsabilidades compartidas y mala definición de roles. La Contraloría no tiene entre sus prioridades esta actividad y podría ceder con el tiempo una parte importante de su labor al SNAP. Aun en este caso, los conflictos posibles son elevados, así, el SNAP tendrá que priorizar programas de formación en recursos humanos, deberá definir cuando y cómo subcontratar actividades y definir currícula formativos vinculados a puestos y categorías, etc...Y la Contraloría puede no estar de acuerdo con muchas de las medidas adoptadas.

La Superintendencia del Servicio Civil.

Como ya vimos, la Superintendencia, según el Estatuto, tiene mandato para: “Llevar el registro de los datos relacionados al ingreso, evaluación del desempeño, permanencia, movilidad y retiro de los funcionarios públicos”. No obstante, en las Normas Básicas se añade a lo anterior “en coordinación con SNAP”. Pero al mismo tiempo, el SNAP tiene la competencia de administrar “el Sistema de Registro Nacional de los funcionarios públicos”. En consecuencia, podría darse el caso de que en Bolivia funcionasen dos sistemas de registro de los funcionarios con la misma misión. SNAP ya tiene bastante avanzado su sistema de información para la gestión de personal, (SIAP) el cual, además, está conectado al sistema contable SIGMA del Ministerio de Hacienda. Se prevé su culminación para 2005. Este sistema debería ser común para todas las unidades de gobierno implicadas en la gestión de los recursos humanos y, habría de diseñarse considerando las necesidades de todos. Pero desde la Superintendencia no parece claro que este sistema les convenza, por lo que podrían configurar uno propio.

También es competencia de la Superintendencia la gestión del procedimiento de incorporación a la carrera administrativa, pero para ello necesita la cooperación de SNAP que tiene, según las Normas Básicas, la competencia de:

- ?? Dar información sobre antigüedad de los aspirantes a través de la Unidad de Calificación de Años de Servicio.
- ?? Recepcionar la documentación contenida en las fichas personales elaboradas por cada entidad.
- ?? Emitir los certificados de cumplimiento de requisitos.
- ?? Ejercer un proceso de supervisión periódica y monitoreo del proceso de incorporación a la carrera.

Pues bien, este proceso debe gestionarse coordinadamente para que funcione adecuadamente, ya que la labor fundamental de control de la Superintendencia debe ser complementada con la emisión de informes y certificados por SNAP. Difícilmente podrá SNAP supervisar a un órgano supervisor como la Superintendencia, máxime con el peso político que ésta tiene.

Además, ambos organismos poseen competencias de asesoría técnica en la materia derivada del Estatuto, y aunque SNAP en este caso tiene la ventaja de la sabiduría histórica, la Superintendencia, al pagar mejores salarios podrá incorporar personal altamente especializado que auxilie en la materia.

En consecuencia, vista la pluralidad de órganos implicados en actividades de gestión de recursos humanos, y sus dificultades de coordinación, parece evidente que el diseño organizativo requiere una urgente clarificación.

6. ÍNDICES DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL

No considero fiables estos índices para Bolivia, pues, si se hicieran por unidades, los datos saldrían completamente heterogéneos, en suma, la dispersión es tal que su validez creo que es muy baja.

Para realizarlos se pasó un cuestionario a varios especialistas en gestión de recursos humanos en el gobierno boliviano y los resultados que se expresan son la media de los datos obtenidos, más la corrección hecha por el analista, de acuerdo a su estudio. Ciertamente, ellos contestaron con una visión de conjunto, no exponiendo la realidad concreta de su unidad. Por ejemplo, si se usara como parámetro la Aduana de Bolivia, los datos serían completamente opuestos a los que expondré a continuación, pues su gestión de recursos humanos es muy avanzada, pero es un caso aislado y especial, en absoluto generalizable. Si por el contrario, se utilizara una administración local, incluso de núcleos urbanos importantes, los datos serían incluso inferiores a los aportados.

Los datos que surgen, si he entendido bien el método son:

- 6.1. Eficiencia: 4.16
- 6.2. Mérito: 4.37
- 6.3. Consistencia estructural: 3.74
- 6.4. Capacidad funcional: 3.73
- 6.5. Capacidad integradora: 4.28

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1. Análisis de áreas causales

Para realizar estas conclusiones, comenzaremos por definir los problemas principales detectados en el modelo estudiado.

?? En primer lugar, existe un **problema sistémico general** que afecta al modelo de gestión de recursos humanos a implantar. Problemas de deslegitimación del Estado, fragmentación de partidos, prebendalismo, etc. En general, el sistema se acerca bastante al denominado **círculo vicioso de la ingobernabilidad**. En este círculo se parte ya de una situación en la que la ciudadanía desconfía fuertemente de los partidos políticos, desconfianza que, en ocasiones llega a las propias instituciones políticas, y que acaba desembocando en desafección política primero (desconfianza hacia la acción política y los partidos) y, más tarde, en apatía e, incluso, en alienación respecto al sistema político y los valores de la democracia. Evidentemente, a ello contribuyen unos partidos políticos prebendalistas, partidos cuya única ideología real es el poder, por la capacidad que éste da de repartir cargos y prebendas entre sus afiliados y simpatizantes. El Estado es un botín que hay que repartirse mientras se está en el cargo. Partidos, además, que no tienen incentivos fuertes para el cambio

- ?? La dispersión de la estrategia sobre el modelo. En la actualidad, hemos visto cómo diversas instituciones participan en el diseño del modelo de servicio civil –PRI, Superintendencia, SNAP–, con ello se nos produce un grave problema de contradicciones en los mandatos y roles. Pero este problema de diseño será aún más grave en la fase de implantación, pues al faltar una visión y una autoridad global, los conflictos e incumplimientos serán mucho mas rentables que el cumplimiento, ya que la duplicación de mandatos a los gestores hará su trabajo difícil y conflictivo.
- ?? La discontinuidad de los impulsos. Como consecuencia de la dependencia política arriba mencionada, las reformas dependen enormemente de los actores políticos clave, faltando una inercia institucional que garantice continuidad y método.
- ?? El modelo de servicio civil está aún abierto. No existe claridad sobre si seguir un sistema de empleo o de carrera. No está claro tampoco si se va a optar por la interdepartamentalidad o por la gestión autónoma en cada entidad del sistema. Finalmente, no se ha definido qué carrera horizontal se propone ni qué implica la carrera vertical.
- ?? Los gestores de recursos humanos no están suficientemente valorados en sus unidades, también falta capacitación en este nivel si se quiere implantar el modelo que se decida.
- ?? Falta información básica, por el momento, para poder implantar un sistema coherente. Para empezar, falta una adecuada descripción de puestos y definición de perfiles. Tampoco se han valorado los puestos de trabajo con métodos homogéneos y sistemáticos.
- ?? La adecuada implantación del sistema exigirá un incremento presupuestario de los gastos de personal importante. Pero no existe compromiso político sobre este tema. Hasta ahora, las mejoras se han financiado con ayuda internacional, pero la lógica indica que este sistema de financiación ni puede eternizarse ni generalizarse.
- ?? El apoyo activo del personal para este tipo de reformas es fundamental, pero al no existir mecanismos de representación del personal ni de organización de los intereses de los trabajadores éstos ven la reforma como algo ajeno y opaco, desentendiéndose cuando no rechazando su progreso.
- ?? El marco legal ha demostrado sus lagunas y sus incongruencias. Es necesario reformar el Estatuto y las Normas Básicas y aprobar un nuevo marco legal que recoja la totalidad del sistema y lo organice de forma coherente.
- ?? El modelo de evaluación del rendimiento debe reformarse e incorporar métodos distintos en función de la categoría y funciones, no parece posible evaluar a porteros o secretarías por cumplimiento de objetivos.
- ?? Falta un órgano administrativo que controle que los derechos de los trabajadores a las condiciones de trabajo legalmente reconocidas son respetadas, la Superintendencia podría realizar esta labor, pero ello requiere modificar su normativa. En todo caso, convendría regular y desarrollar una jurisdicción contencioso-administrativa eficaz y descentralizada.
- ?? La carrera administrativa en el nivel municipal no tiene un órgano que defienda el respeto a los principios de mérito e igualdad en el acceso, ni la permanencia de los funcionarios eficaces y honestos, pues la Superintendencia no tiene competencias en el ámbito local. Tampoco tiene competencias sobre las carreras administrativas

especiales, como la educativa, la universitaria, la del Ministerio Fiscal, la judicial, la diplomática, la de salud y seguridad social, la policial y la militar. En estos ámbitos es preciso regular, también, la protección al sistema de mérito.

?? Falta representatividad a la burocracia. No hay presencia de indígenas coherente con su peso demográfico.

7.2. Conclusión principal del diagnóstico

La conclusión principal es que el servicio civil boliviano está por construirse. Por el momento, existe un plan de trabajo y algún avance normativo e institucional que garantizará la inamovilidad –salvo cambios indeseables en las prioridades políticas-, pero falta un diseño del sistema en su conjunto y una implantación del mismo.

La dependencia de los gobiernos de turno ha sido hasta ahora la regla, pero parece existir un cierto espíritu de cambio entre las elites intelectuales y sociales que ha de fructificar, primero, en el resto de la ciudadanía y, además, en los propios partidos políticos, responsables últimos de la gestión del sistema político. Si este espíritu progresa, la implantación del modelo será aún así compleja, pues chocará con inercias históricas e intereses perversos muy anclados en el sistema. No obstante todo, hay que reconocer que la aprobación del Estatuto, la creación de la Superintendencia y la generación de un proceso de incorporación son avances notables que hay que defender y potenciar.

7.3. Propuestas de mejora

En primer lugar, es necesario reconocer que la implantación de un servicio civil de carrera se inserta en un marco político y social desde el que debe ser entendido. Por ello, el éxito del proceso depende de factores extrínsecos, el principal de todos la comprensión de la clase política de la necesidad de acabar con el clientelismo en la Administración. Esto exige potenciar los contactos con dichos dirigentes políticos y realizar una adecuada labor de pedagogía con ellos.

Segundo, es necesario hacer llegar a la sociedad civil lo que implica este cambio y las ventajas que tendrá para ellos. Una campaña de información general y de informaciones específicas en colegios, universidades y centros de formación ayudaría a ello.

Tercero, sería conveniente convencer al nuevo gobierno de que hiciera una declaración expresa de apoyo al proyecto y de sostenibilidad presupuestaria. Así como que se comprometiera al nombramiento de personas cualificadas y respetables en los puestos clave del sistema, formando en general a los nuevos responsables en el funcionamiento de una Administración democrática.

Cuarto, es imprescindible constituir una autoridad única con responsabilidad sobre el funcionamiento global del sistema. Para ello existen cuatro posibles opciones:

?? Crear una Comisión del Servicio Civil, independiente y responsable del conjunto del sistema, parecida a las creadas en el Reino Unido tras el informe Northcote-Trevelyan de 1854 o en Estados Unidos tras la Pendleton Act, de 1883; esta

comisión, en versión boliviana, recogería las competencias de la SNAP, SNOPE y PRI y las integraría en la Superintendencia, que sería el antecedente histórico de dicha Comisión. Obviamente, los aspectos presupuestarios y retributivos quedarían fuera de sus competencias.

- ?? Un Ministerio de Función Pública, como existe en algunos países europeos o como es la actual U.S Office of Personnel Management. Este Ministerio no sería muy poderoso políticamente aun si se le adjudican todas las competencias en gestión de recursos humanos actualmente dispersas en SNAP, SNOPE, PRI, Superintendencia y Contraloría. Pero sí daría unidad de dirección al sistema. El problema estaría en la pérdida del papel de juzgador independiente de la Superintendencia. Tampoco tendría competencias presupuestarias sobre la materia.
- ?? Un Ministerio de Modernización del Estado, En este caso, el Ministerio recogería todas las actuaciones de lucha contra la corrupción, reorganización, reforma institucional y descentralización. Sería más poderoso políticamente y tendría un Viceministro encargado exclusivamente de la Función Pública y con ello de todas las competencias de personal. Hacienda mantendría sus competencias presupuestarias.
- ?? Un modelo mixto con Ministerio de Modernización y Superintendencia del Servicio Civil independiente pero inserta en su estructura. La Superintendencia desarrollaría más actividades vinculadas a la lucha por la promoción de la ética pública, como el control de las declaraciones de bienes y rentas, las incompatibilidades, etc, y cedería actividades de asesoramiento técnico e impulso del estatuto al Viceministro de Función Pública. Se crearía, además, un órgano mixto con Hacienda para definir la política salarial de la Administración.

De todos los modelos propondría el último.

Quinto, es preciso definir el modelo de servicio civil a seguir. Yo propondría un modelo de carrera cerrada, pues aunque es bastante rígido dificulta más la politización del sistema. También propondría un sistema de interdepartamentalización para las áreas profesionales generalistas, cuyos funcionarios puedan trasladarse de uno a otro ministerio. Ello conllevaría una cierta centralización del sistema en el Ministerio de Modernización del Estado. Finalmente, propondría una carrera horizontal dentro de cada categoría vertical, con grados por los que se va pasando cada cierto tiempo si se tiene buena evaluación del rendimiento sostenida. Y múltiples categorías verticales –al menos cuatro-, por nivel de titulación exigida para el ingreso en el puesto, por las que se va ascendiendo desde el grado superior de la categoría inferior inmediata al grado de entrada de la categoría superior, con concurso interno entre los candidatos que reúnan las condiciones mínimas requeridas. Cada categoría vertical se corresponde con un tipo de puesto de la estructura de las entidades.

Sexto, es ineludible realizar un proceso de fortalecimiento y dignificación de la función de personal en las organizaciones públicas, para ello hay que mejorar las retribuciones de los responsables de recursos humanos y desarrollar un profundo proceso de formación para este personal.

Séptimo, debe generarse un catálogo de puestos de cada entidad pública, en el que se describan con métodos homogéneos los puestos, se establezca el perfil del

candidato idóneo y se valoren con un mismo método los puestos, considerando factores objetivos.

Octavo, hay que reformar el Estatuto para introducir el modelo de carrera definitivamente elegido, clarificar competencias entre entidades y adecuar el sistema de evaluación del rendimiento a las múltiples categorías. También convendría introducir políticas de discriminación positiva.

Noveno, habría que incorporar a todas las carreras especiales al sistema de control de la Superintendencia, sin perjuicio de que desarrollaran su propio modelo de carrera.

Décimo, hay que abrir vías para la participación de los trabajadores del sector público en la determinación de sus condiciones de trabajo, y en la defensa de sus intereses colectiva e individualmente. La posibilidad de que existan sindicatos específicos del sector público debe considerarse seriamente, también habría de habilitarse a la Superintendencia para juzgar los recursos individuales contra denegaciones arbitrarias de permisos, vacaciones, licencias, etc.