

Banco Interamericano de Desarrollo
Diálogo Regional de Políticas

SÍNTESIS DE LOS DIAGNÓSTICOS INSTITUCIONALES DE
SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL

Francisco Longo

ESADE. *Instituto de Dirección y Gestión Pública*

Manuel Villoria

Universidad Rey Juan Carlos-Instituto Universitario Ortega y Gasset

Octubre 2002

INTRODUCCIÓN

El presente estudio sintetiza un conjunto de informes cuya finalidad era diagnosticar los sistemas de servicio civil de once países: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, Jamaica, México, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

En primer lugar, es preciso destacar la pluralidad enorme de países estudiados y sus enormes diferencias. La comparación, en tal sentido, sería errónea. No es sensato comparar el servicio civil de Brasil, país con 170 millones de habitantes y con cerca de 7 millones de empleados públicos con Barbados, que tiene una población de 268.000 habitantes.

Los problemas propios de cada país y sus prioridades de políticas públicas también aconsejan evitar las comparaciones. Por ejemplo, la específica problemática colombiana no tiene nada que ver con la situación de Bolivia, en estos momentos Colombia es un país en guerra contra la insurgencia guerrillera y sus prioridades tienen que ver con la finalización de tal conflicto. Bolivia tiene un problema de pobreza y desigualdad pero por suerte no está en guerra.

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

Creemos que éste método aquí seguido es un trabajo en marcha, que permite ir aprendiendo mientras se va realizando. Aun cuando, vistos los primeros resultados, hemos de decir que consideramos que el diagnóstico es relevante con limitaciones.

Los índices nos han permitido conocer de forma muy sistematizada cuál es la situación país a país con respecto a variables clave de los servicios civiles. Y analizados en su conjunto entendemos que existe una coherencia entre lo que se ha podido conocer de cada país por los informes estudiados y los resultados agregados. Así, si en el informe se nos indica que en el país correspondiente no se planifica estratégicamente, es decir, no se prevén necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos en función de los objetivos finales de las organizaciones públicas, y, por el contrario, se actúa de forma reactiva frente a un problema, el índice de coherencia estratégica debe dar resultados bajos. Así se indica en Guatemala o en Bolivia y sus índices son de 2 y 1.7, respectivamente, sobre 10.

También del análisis entre países surgen consideraciones que entendemos sólidas para validar los resultados del estudio. Así, se conoce que el servicio civil brasileño, en su nivel central de gobierno, es un buen ejemplo de respeto a los principios de mérito, circunstancia que habría de llevarnos a una puntuación alta en el índice de mérito. Efectivamente así ha sido. Pero también conocemos que el servicio civil en la República Dominicana no se ha caracterizado históricamente por el cumplimiento de sus avanzadas y competentes normas en materia de mérito, sino que ha existido una politización continua en los procesos de selección, aunque esté cambiando, poco a poco. tal tendencia. Ello llevaría a una puntuación baja en tal índice. Si de la comparación entre los resultados de los dos países la diferencia fuera mínima, tendríamos que revisar cuál de los dos índices está mal realizado o si los dos tienen errores. Existiendo una puntuación máxima de 20, si Brasil tuviera 10 y República Dominicana 9 probablemente los dos índices estarían mal contruidos y habría que revisar el informe, pues las incongruencias entre lo escrito y lo puntuado determinarían la falta de validez del mismo. Pero en los índices contruidos por los consultores Brasil da una puntuación de 16.8 y República Dominicana de 6.31, en consecuencia dichas puntuaciones reflejan una coherencia con los datos conocidos por los informes.

Por todo ello, con las prevenciones ineludibles, considerando la variedad de actores implicados en la redacción de los casos y la complejidad de la realidad propia de cada país, creemos que estos índices son un instrumento de gran relieve para el estudio sistemático y comparativo de los sistemas de servicio civil en Latinoamérica.

ANÁLISIS SISTEMÁTICO DE LOS ÍNDICES

Se presentan, ordenadas por índices, observaciones recogidas en el examen de los 11 informes nacionales referidos. No obstante, dado que el informe de México no seguía la metodología establecida, ha quedado fuera del análisis de detalle, aun cuando se incorporen los resultados de los índices al resumen global.

EFICIENCIA

✍ En general, existe una importante falta de información sobre el personal existente y sus características en numerosos países, pero sobre todo existe una falta de información sobre necesidades de personal, para optimizar efectivos, esta situación es clara en países como Argentina, Bolivia, República Dominicana, Colombia y Guatemala. En Uruguay se produce una coexistencia de superávits y déficits de personal, por carecerse de mecanismos que relacionen necesidades y efectivos.

✍ *La falta de planificación es la carencia fundamental hallada, y se relaciona con el índice de coherencia estratégica, que pondrá de manifiesto un déficit extensible a todos los países.*

✍ No obstante, hay inicios de sistemas adecuados de planificación e información en Brasil y Barbados. Es un proceso que requiere cambios culturales, además de seguimiento y continuidad, pero por ahora, en los citados países, el camino se ha iniciado correctamente.

✍ Como veremos posteriormente, de nuevo, la ausencia de verdadera previsión de necesidades está muy generalizada. Esta situación es muy clara en Bolivia, Colombia, Venezuela o Guatemala. En República Dominicana la congelación de la plantilla de personal fijo atempera este problema, aun cuando la expansión de personal temporal demuestra que es necesario hacer feente al mismo. En Argentina, en las previsiones faltan estudios técnicos que las fundamenten.

~~///~~ En consecuencia, en la mayoría de los países la inversión en políticas de personal es reactiva.

~~///~~ Hay un importante peso de la nómina sobre el gasto público total en Uruguay, o en Brasil, referido al Gobierno Central, incluyendo pensiones. Y un importante peso de los gastos de personal sobre PIB en Jamaica o Colombia. No obstante, los datos sobre este aspecto son bastante heterogéneos y dificultan la comparación.

~~///~~ Se detecta un déficit en el sistema de pensiones públicas en Uruguay. En Brasil el sistema de pensiones de empleados públicos del gobierno central es un privilegio difícilmente justificable, pues cerca del 80% se financia con fondos del presupuesto general, dado que las contribuciones de los empleados financian el 20%, de hecho, la media de las pensiones de los empleados públicos es veinte veces superior a la de un trabajador del sector privado.

~~///~~ Los *benefits* del personal no se evalúan en términos de coste/beneficio en ningún país, aunque sólo Jamaica hace referencia explícita a este defecto de información. Los beneficios extrasalariales son muy numerosos en Guatemala o en Colombia, circunstancia que hace que las compensaciones reales de los empleados en estos países sean muy ventajosas con respecto al sector privado. La inexistencia de escalas salariales construidas sobre la base de valoraciones de puestos de trabajo es clara en República Dominicana y en Bolivia.

~~///~~ No se conocen datos de absentismo ni rotación, excepto este último, que se conoce en Brasil.

MÉRITO

~~///~~ En relación a la selección del personal es muy común la existencia de brechas entre lo pautado normativamente y la práctica cotidiana. Así sucede en Argentina, República Dominicana, Colombia, Guatemala, Venezuela o Bolivia.

~~///~~ Por ejemplo, aunque la ley impone la selección por concurso, la práctica va por otro lado en Venezuela o en República Dominicana.

- ✍ En Colombia, como un método de escapar al control legal del principio de mérito, se utiliza el nombramiento provisional en puesto vacante por razones de urgencia, para después adaptar el concurso al candidato ya presente en el puesto. Los nombramientos provisionales se convierten en definitivos, lo cual termina con que en más del 80% de los puestos se ingresa sin examen, y luego se formaliza tal ingreso, convirtiéndolo en definitivo. Existe esperanza en que la Comisión Nacional de Servicio Civil, tras los vaivenes constitucionales empiece a exigir el respeto a las normas sobre mérito existentes en el país desde 1938.

- ✍ En Bolivia estaba iniciándose, cuando se redactó el informe, la implantación, por segunda vez, del servicio civil de carrera, por lo que hay que juzgar este hecho positivamente, lo cual no obsta para reconocer que, hasta ese momento, dicho sistema de carrera acogía a una mínima parte de los funcionarios. Se ha creado una Superintendencia suficientemente independiente para garantizar el respeto al principio de mérito.

- ✍ Hay un uso abusivo de formas especiales de contratación para eludir la norma en Uruguay o en Venezuela. Y un uso extendido de "decretos de excepción" para designar directamente en cargos que exigirían concurso en Argentina.

- ✍ En República Dominicana, ha habido avances en los últimos años de cara a la implantación del Sistema de Carrera Administrativa diseñado en la Ley 14/91, no obstante, el último cambio presidencial ha generado alguna alteración de criterio. Los requisitos de ingreso se han reducido y se han paralizado los procesos técnicos antes establecidos para seleccionar personal ingresante al servicio civil. No obstante, como un aspecto positivo, es de destacar que se han revisado los procesos de incorporación a la carrera administrativa realizados bajo la anterior normativa y se han validado el 75%, circunstancia que permite contar con personal de carrera seleccionado durante un mandato presidencial y que se ha validado en el siguiente.

- ✍ En Guatemala, las condiciones de reclutamiento no se corresponden con las reales capacidades de los candidatos, no están establecidos los mecanismos y procedimientos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad en el proceso de incorporación, los instrumentos de selección no han sido

adecuadamente diseñados y las prácticas de promoción no corresponden a criterios sistematizados previamente.

En todos los países con deficiente sistema de mérito parece haber áreas más protegidas de la arbitrariedad: "contratos de alta especialización" en Uruguay; Ministerio de Producción y Comercio en Venezuela; hasta cierto punto, el escalafón SINAPA en Argentina; la Aduana en Bolivia; la Secretaría de Estado de Trabajo, la ONAP, la Contraloría General de la República y la Suprema Corte de Justicia en República Dominicana.

La informalidad y ausencia de garantías de selección se extiende a otros campos, como la promoción o las retribuciones en Uruguay, o las rescisiones por razones políticas en Argentina.

Los órganos de selección no están suficientemente tecnificados en numerosos países, y se opta a veces por la contratación de empresas externas, como en Bolivia o Guatemala

Jamaica, Barbados y Brasil son una excepción a todo lo anterior. El informe sobre Jamaica recoge un énfasis gubernamental en la garantía del profesionalismo y el mérito, y el uso extendido de procedimientos transparentes de gestión del empleo. En Brasil el reclutamiento para los cargos es impersonal, meritocrático y dificulta el ingreso por recomendaciones. Los procesos de selección están bien estructurados, y los instrumentos se restringen para garantizar que no tienen margen para la arbitrariedad. Y en Barbados, los reclutamientos se realizan en función de una serie de criterios como las certificaciones académicas. Después, el candidato es seleccionado en función de sus cualificaciones y posiblemente tendrá que pasar una entrevista. Hay una Agencia central de reclutamiento que provee de empleados a las demás unidades del Gobierno, en función de que existan vacantes y la persona elegida reuna las condiciones establecidas en los perfiles previamente aprobados.

CONSISTENCIA ESTRUCTURAL

Coherencia estratégica

✍ Todos los informes, en sus conclusiones, caracterizan la falta de vinculación entre la GRH y la estrategia institucional como el principal de los problemas de sus sistemas de Servicio Civil. Esta falta de coherencia estratégica es detectada, en el análisis de subsistemas, en relación con la práctica totalidad de éstos.

✍ En Barbados: Hasta el año 1997 no existía desarrollo de la planificación de recursos humanos en Barbados, funcionándose en los ministerios y agencias en función de las “ambiciones” del ministro correspondiente. En concreto, el reclutamiento se hacía en base a las vacantes existentes y a las partidas presupuestarias asignadas para ello. Pero en 1997 se creó la Oficina para la Reforma del Sector Público, siendo uno de sus objetivos clave desarrollar planes estratégicos. En febrero de 2002 ya existen una serie de Ministerios trabajando con planes estratégicos, lo cual afectará a las decisiones sobre necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos en dichas organizaciones.

✍ Bolivia: De acuerdo con la Ley SAFCO, de 1990, las entidades públicas deben realizar un Plan estratégico y, además, un Plan Operativo Anual; esta planificación debería llevar, posteriormente, de acuerdo con el Estatuto de 1999, a unos Planes Operativos Individuales que permitirían conocer cuánta gente se necesita en cada entidad, y qué clase de personas son las requeridas para poder cumplir los planes. Este camino se sigue en la Aduana de Bolivia pero no en el resto de la Administración, donde el único elemento de planificación son los techos presupuestarios a los gastos de personal. En función de los techos aprobados, se decide, después, incorporar personal, modificar retribuciones o despedir.

✍ Brasil: La planificación está en fase elaboración, aun cuando existen elementos que indican que ya existen bases para su implantación. Hasta 1999 había una

programación anual de reclutamiento para cada agencia gubernamental, la cual realizaba sus análisis cuantitativos en base a sus cargas de trabajo, las demandas de las unidades y la negociación correspondiente, lo cual daba lugar a un programa anual de concursos a cuatro años vista. Este modelo cambió en 1999, por razones fiscales, para controlar anualmente el gasto; es decir, que ahora la programación es anual y caso a caso. No obstante, se está elaborando un Manual de Planificación de la fuerza de trabajo, cuya implantación se hará de forma incremental en los organismos públicos, bajo supervisión de la Secretaría de Gestión del Ministerio de Planificación. En Brasil hay un buen sistema de información sobre el personal federal y posibilidades de redistribución de personal dentro del municipio de trabajo.

☞ Colombia: No se realiza una planificación descentralizada de recursos humanos. En principio, cualquier modificación de las plantas de personal solo es posible si está precedida de una explicación exhaustiva, acompañada de un estudio técnico que justifique la nueva planta de personal, el cual debe ser aprobado por el Departamento Administrativo de la Función Pública y por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Las previsiones de necesidades futuras, en este contexto, está más relacionada con la evolución vegetativa de los recursos existentes que con una estrategia a largo plazo, especialmente por las restricciones normativas y fiscales. Existe, no obstante, una amplia facultad para la redistribución de personal entre unidades de una misma organización, respetando condiciones de trabajo.

☞ Guatemala: En este caso se observa una carencia absoluta de planificación de recursos humanos. El tamaño del sector público, en términos de personal, se ha venido conformando de forma vegetativa y por decisiones políticas sin base estratégica. Esto lleva a dificultades incluso para saber el número real de empleados.

☞ República Dominicana: Los procesos de planeación de recursos humanos no han sido desarrollados debido, entre otras razones, a la falta de cultura de planeación de los funcionarios. También se ha debido este fracaso a la ausencia de un sistema de planeación general del sector público que dé seguimiento y evalúe la ejecución de los proyectos y actividades formulados en el Presupuesto.

- ✍ En Argentina, los elementos existentes de planificación carecen de orientación estratégica, salvo la restricción presupuestaria.
- ✍ En Venezuela se destaca la difícil adaptación de las prácticas de GRH a los cambios estratégicos.
- ✍ En Jamaica la organización del trabajo está bien formalizada, pero no vinculada a la planificación de RRHH.
- ✍ La carencia de una estrategia coherente de compensación está muy extendida, así ocurre en Uruguay, Colombia y Guatemala; en República Dominicana existe una gran dispersión y falta de criterio en la definición salarial. En Bolivia no existe una definición de criterios ni una estrategia de compensación.
- ✍ Otro rasgo a destacar es la falta de estrategia formativa, circunstancia que se da en Uruguay, Venezuela, República Dominicana o Bolivia. En Colombia existe un Plan Nacional de Formación pero está desconectado del sistema de gestión de recursos humanos. En Guatemala existe un problema claro de insuficiente presupuesto para formación.
- ✍ La evaluación del rendimiento está formalmente diseñada en casi todos los países, pero no se implanta excepto en Jamaica, Brasil, Barbados. En general, incluso en estos tres países hay problemas de implantación, en especial la falta de implicación de los gestores al evaluar, pues huyen de discriminar. En Colombia hay una preocupación muy destacable por el método a implantar, pero esta preocupación, que ha dado lugar a un buen instrumento, no se usa adecuadamente por los gestores, pues hay una gran tendencia central –o tendencia de los gestores responsables a puntuar a casi todos los empleados por encima de la puntuación considerada como aceptable, para evitar conflictos- y una desconexión con los otros subsistemas del sistema de recursos humanos vinculados al de evaluación.

Consistencia directiva

- ✍ El exceso de uniformidad y centralización de las decisiones de GRH es muy generalizada. Así ocurre en Venezuela, Jamaica, Barbados, Guatemala o

Brasil. La correspondiente falta de autonomía de los directivos es común, en especial, ello se destaca en Uruguay o en Guatemala.

- ✍ Existen déficits de formación directiva en Uruguay. No obstante, aunque no consta claramente, se deduce que este problema es también común en Bolivia, y República Dominicana. En Guatemala el problema de la falta de cualificación del personal es generalizada, no afectando sólo al sector directivo.
- ✍ La falta de implicación de los supervisores en la gestión de las personas a su cargo es destacada en Venezuela y en Bolivia.
- ✍ Hay una falta de imagen de los servicios centrales de RRHH como instancias creadoras de valor en Uruguay, o, en el mejor de los casos, grandes diferencias en la imagen de aquéllos en Venezuela. En República Dominicana los servicios de recursos humanos ministeriales son reclutados y coordinados centralizadamente, desde la ONAP.
- ✍ En general, es difícil hablar de una función directiva mínimamente profesionalizada, excepto en Barbados, Jamaica y Brasil.

Consistencia de los procesos

- ✍ *El problema más común en este campo afecta a la calidad de los sistemas de información sobre el personal, que se consideran deficientes (Venezuela, Colombia), dispersos y fragmentados (Argentina), embrionarios (Jamaica), se hallan en construcción (Uruguay), o son, simplemente, casi inexistentes (Bolivia, República Dominicana, Guatemala). Las razones para ello son variadas, por ejemplo, en República Dominicana fueron problemas de falta de presupuesto, en Bolivia son problemas competenciales entre la Superintendencia del Servicio Civil y el Servicio Nacional de Administración de Personal.*

- ✍ Los sistemas de evaluación del rendimiento son deficitarios en estándares de cumplimiento (Uruguay), o son poco fiables y objetivos (Jamaica) o presentan una escasa implicación de los directivos (Venezuela, Colombia).
- ✍ En República Dominicana se aprobó en 1999 un Instructivo sobre Evaluación del Desempeño, en estas fechas no se ha implantado, sólo la ONAP indica que va a hacer una prueba piloto para ver cómo funciona entre su personal.
- ✍ En Guatemala, no se evalúa sistemáticamente, en la práctica, al personal. La ausencia de sistemas de planeamiento a nivel general, así como buenas descripciones de puestos, asignación de metas y objetivos a unidades y empleados, y la carencia de estándares de rendimiento hacen muy difícil la implantación del método diseñado.
- ✍ Sobre los sistemas de descripción, valoración y clasificación de puestos de trabajo la realidad es diversa.
- ✍ En Argentina son muy deficientes tales herramientas, según se nos indica en el informe.
- ✍ En Bolivia no existen descripciones de puestos y perfiles completos implantados. En Guatemala existe un sistema de Clasificación y valoración de puestos, pero el subsistema de valoración no se aplica desde 1989.
- ✍ En República Dominicana existe un sistema de descripción de puestos y de clasificación, formado por los Manuales Generales de Cargos Comunes y de Cargos Civiles, que se usan en los procesos de incorporación de servidores públicos; además, 42 unidades poseen Manuales de Puestos Clasificados.
- ✍ En Colombia existe un sistema de clasificación de puestos excesivamente detallado, lo que dificulta los traslados externos. No obstante, los traslados internos son realizados con bastante flexibilidad.
- ✍ No existen planes de carrera en casi ningún país, excepto en Brasil o Barbados.

- ✍* Hay grandes diferencias salariales no justificadas en Argentina, Bolivia, República Dominicana. Sin embargo, en Guatemala el problema es el de la casi inexistencia de diferencias, lo que hace que la toma de responsabilidades sea muy poco atractiva.

- ✍* El caso de Jamaica es especial, ya que el informe acredita que los principales procesos (asignación, movilidad, desvinculación) presentan un alto grado de formalización, que el analista echa de menos sólomente en lo que respecta a la planificación de RRHH.

- ✍* En Barbados existe, también, un muy completo sistema de información del personal, que permite conocer datos sobre descripción de cada puesto, perfil del candidato, retribuciones del puesto y, además, de cada empleado conoce sus datos personales, de formación, carrera, etc. En suma, es un sistema completo que permite realizar la nómina centralizadamente, dar información sobre procesos de recursos humanos, y datos esenciales sobre cada empleado público.

- ✍* Brasil posee unas detalladas descripciones de puestos que, ahora, se están abriendo, de cara a flexibilizar las relaciones de trabajo; las atribuciones están bien definidas y los perfiles de competencias necesarias para el buen desempeño también.

CAPACIDAD FUNCIONAL

Competencia

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

- ✍* Se constata la falta general de una visión moderna y amplia de las cualificaciones profesionales.

- ✍ En alguno de los países más avanzados en GRH nos encontramos también aquí debilidades. Hay cultura del título, no de la competencia en Uruguay. El énfasis está en la educación formal en Jamaica. En Barbados también ha habido mucha preocupación por aspectos formales, aun cuando se está mejorando en este ámbito.
- ✍ *Ello se refleja en los sistemas y procesos de organización del trabajo.* Las descripciones de puestos no incluyen competencias en ningún país, con la excepción de Brasil. Los manuales de cargos se basan en méritos formales, no en competencias en Venezuela, en Guatemala o en Colombia.
- ✍ *Hay algunas visiones optimistas sobre el nivel de tecnificación alcanzado por las plantillas públicas.* El volumen de puestos que requieren titulación universitaria superior es algo bajo en Uruguay pero luego sube muchísimo cuando se incorpora cualquier titulación universitaria, aunque no sea superior. Es muy alto ese volumen en Bolivia, y también en Brasil. En Venezuela crece el nivel promedio de titulaciones, pero de forma “vegetativa”, no planificada.
- ✍ *Falta de capacidad técnica para asegurar niveles adecuados de competencias.* No hay estudios técnicos para definir los perfiles ni en Argentina ni en Bolivia. No se usan expertos en selección en Uruguay, Colombia, o Guatemala, salvo alguna excepción.
- ✍ Un rasgo muy importante en Guatemala es el de el bajo nivel de formación de su personal y su ausencia de cualificaciones. Los puestos con titulación universitaria sobre puestos totales es de un 6%, cuando en otros países se alcanza hasta el 40%.
- ✍ Los periodos de prueba tras el proceso selectivo existen en Brasil, Barbados o Jamaica. En Guatemala la Ley del Servicio Civil establece un periodo de prueba de seis meses para puestos de ingreso en la Administración y de tres meses para ascensos, pero en la práctica no se están realizando evaluaciones del rendimiento durante tal periodo.
- ✍ *La formación adolece de déficits notables.* Limitaciones a la inversión en formación se dan en Jamaica, pero mucho más en Bolivia, en República Dominicana o en Guatemala. No obstante, en Bolivia y en República

Dominicana se han abierto centros con tecnología punta en formación para funcionarios con ayuda internacional. Por ahora, dichos centros están infrautilizados.

~~///~~ Faltan planes sistemáticos de capacitación en Uruguay. En formación se actúa reactivamente en Venezuela, así, son las personas las que se postulan, sin análisis de necesidades organizativas. No se estudian los déficit de desempeño para definir necesidades de formación en Argentina.

~~///~~ En República Dominicana existen tres órganos centrales y, además, los propios de cada centro directivos dedicados a formación, pero nunca se han integrado en un Comité unitario que coordine. Se han firmado acuerdos con organismos y universidades nacionales y extranjeras, pero, en general, toda la formación se hace sin previa detección de necesidades.

~~///~~ Sin embargo, en Barbados, la formación en Ministerios se realiza previa detección de necesidades, aun cuando falta una evaluación comprensiva realizada desde la unidad central de formación. La financiación de la formación es generosa y existe personal muy especializado dedicado a tal tarea.

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

Eficacia incentivadora

~~///~~ *Una parte significativa de las valoraciones críticas en este subíndice afectan al subsistema de gestión del rendimiento y su conexión con las diferentes políticas de RRHH. La evaluación del desempeño existe en todos los países, pero su funcionamiento es valorado negativamente salvo alguna excepción, como Barbados, donde se está pendiente de los resultados del proceso de implantación de un método bastante avanzado, para marzo del 2003.*

✍ Incluso Brasil, ejemplo de calidad en su GRH, considera que el sistema de evaluación debe ser mejorado; allí, existen dos formas de evaluación, una institucional y otra individual, la primera tiende a funcionar bien, sobre todo por su vinculación al Plan Plurianual, pero la segunda, la individual, tiene el problema de que los gestores implicados tienden a tratar el proceso como una formalidad y evitan discriminar entre empleados –tendencia central-. La evaluación en Brasil se usa tanto para promoción como para pago de productividad.

✍ La evaluación funciona como un mero trámite en Uruguay. Se aplica con carácter general un formato estándar y la implicación directiva es muy baja en Venezuela. El proceso está distorsionado; los objetivos se definen al final del proceso para justificar las evaluaciones formales en Argentina. Los sistemas no son fiables ni objetivos en Jamaica. En el mejor de los casos se detecta una tendencia –aún precaria- a relacionar la evaluación con la carrera en Argentina.

✍ *Déficits de las políticas de compensación.* La remuneración no se utiliza como instrumento de gestión ni en Argentina ni en Bolivia, Colombia, Guatemala o República Dominicana. La progresión salarial tampoco se vincula al rendimiento en ninguno de dichos países.

✍ *Brasil, sin embargo, ha desarrollado un sistema muy avanzado de compensación. Por una parte, se han desarrollado mecanismos para reducir los desfases con el sector privado para puestos semejantes. Además, se amplió la extensión salarial en las carreras y se redujo el porcentaje de paga vinculado a la productividad. Se buscó equidad interna en las retribuciones, facilitando que todos los puestos semejantes de las diversas carreras tuvieran compensaciones semejantes. Se estableció una progresión en las retribuciones en función de los avances en la carrera vertical y horizontal. Avances vinculados al mérito y a la antigüedad. Las mejoras salariales son más importantes cuanto más se progresa en la carrera. Los factores preponderantes en definir la retribución de un empleado son sus competencias (habilidades, conocimientos, formación, experiencia), las tareas atribuidas al puesto y su nivel, y el desempeño del ocupante.*

- ✍ Hay grandes diferencias entre los países en los índices de compresión de los salarios (v. cuadro de indicadores). Los extremos son Jamaica -1/15-, Brasil -1/22 y República Dominicana -1/33- en cuanto a la descompresión y Uruguay -1/3.4- y Colombia -1/4- como ejemplos de compresión.
- ✍ Bastantes informes apuntan déficits en los procedimientos disciplinarios. Debilidad de las prácticas disciplinarias en Venezuela. Procesos disciplinarios laxos en Uruguay. Sistema de garantía de puesto y no de real mérito en Colombia. En Barbados los procedimientos disciplinarios pueden llevar años.
- ✍ En Guatemala las sanciones son en la práctica difícilmente aplicables y existe una alta permanencia y, en muchos casos absoluta inamovilidad de los empleados públicos, a pesar de causas justificadas de sanciones e, incluso, despido. Tanto en los procesos administrativos como en las instancias judiciales se impide la ejecución de sanciones, se ordenan “reinstalaciones” injustificadas y se alientan conductas contrarias a los intereses públicos.
- ✍ En Uruguay existe una rigidez de origen cultural a la hora de plantearse despedir a personas de bajo rendimiento, incluso cuando ello es jurídicamente posible.

Flexibilidad

- ✍ *Algunos informes coinciden en ubicar los principales problemas de rigidez en el subsistema de organización del trabajo.* Hay rigidez en la estructura de cargos en Uruguay y en Venezuela. Hay un exceso de rigidez en las descripciones de puestos en Jamaica y en Colombia.
- ✍ *También se detectan abundantes problemas de rigidez en los mecanismos de movilidad.* La movilidad es muy baja en Venezuela, o depende sólo de la voluntad del afectado, sin tenerse en cuenta el interés organizativo, en Uruguay, o se carece de mecanismos flexibles en Argentina. En Colombia es muy difícil de una organización a otra, aunque sencilla dentro de cada organización.

✍ En Brasil la enmienda constitucional de 1998 flexibilizó las relaciones de trabajo, eliminó distorsiones en la estructura remunerativa y creó condiciones para la adopción de mecanismos de contractualización de personal. También se camina en el reconocimiento y valoración del buen desempeño, de la capacitación continua y de la asociación de los objetivos de la política de recursos humanos a los objetivos generales de la organización.

✍ El informe sobre Argentina critica especialmente la falta de seguimiento y adaptación a los cambios de los mecanismos de planificación y diseño de puestos y perfiles.

✍ No hay promoción horizontal que sirva como alternativa a las carreras jerárquicas en ningún país excepto en Brasil.

✍ En sistemas muy débiles, como Bolivia o República Dominicana no es la rigidez el principal problema, pues no existen reglas fijas y garantizadas que impidan la adopción de decisiones discrecionales. No obstante, en República Dominicana la ONAP está intentando controlar abusos e incumplimientos de la normativa con relativo éxito; su dependencia directa del Presidente favorece su capacidad de acción. En Bolivia, el futuro de la Superintendencia definirá el nivel de flexibilidad que se permite al sistema.

✍ Guatemala destaca por el alto grado de centralización en la GRH, pues la Oficina Nacional del Servicio Civil y el Ministerio de Finanzas Públicas juega un papel protagonista en casi todas las decisiones de recursos humanos.

CAPACIDAD INTEGRADORA

✍ La coincidencia es general en la valoración negativa de la gestión del clima laboral. La gestión del clima es muy deficitaria en Jamaica. No se monitorea el clima en Venezuela, ni se evalúa en Uruguay. No se presta atención al clima laboral en Argentina. Dados los problemas de arbitrariedad, politización y ausencia de carrera, en Guatemala también existe un mal clima laboral, que se intenta compensar con permanencia e inamovilidad generalizada y una estructura salarial y de premios y compensaciones bastante caótica. En

Colombia hay un clima de desmotivación. En Bolivia el clima laboral está muy deteriorado. En República Dominicana la gestión del clima no es una práctica en la Administración.

☞ Algunos informes apuntan baja participación, como en Uruguay, y débiles mecanismos de comunicación interna, como en Argentina o en Colombia. En Barbados o en Brasil se potencia la información interna y el diálogo, sobre todo en Brasil desde la implantación del programa de calidad..

☞ *Diferencias en cuanto a la apreciación de la conflictividad laboral.* No es excesiva en Jamaica. Se produce sobre todo en niveles subnacionales en Argentina. Es mayor en los sectores salud y educación en Uruguay. En Bolivia está prohibida la sindicación y la huelga de los empleados públicos, aun cuando en los sectores de salud y educación ha habido conflictos. En Colombia la confrontación ha sido moderada. En Barbados es mínima la confrontación pues la negociación es permanente.

☞ *En cuanto al funcionamiento de los mecanismos de relaciones laborales, la visión no es tampoco coincidente.*

☞ *En Argentina los mecanismos funcionan adecuadamente y permiten relaciones laborales equilibradas y constructivas, con fuerte negociación.*

☞ *En Uruguay, no existen sistemas formales de negociación colectiva de las relaciones de trabajo, y el informe echa en falta la existencia de mecanismos de resolución de conflictos.*

☞ *En Brasil los mecanismos informales de negociación con los sindicatos están más avanzados que los formales.*

☞ *En Bolivia, al prohibirse la sindicación y fragmentarse las unidades de posible negociación hablar de diálogo ya es difícil, cuanto más de negociación. Con alguna excepción en los sectores educativo o sanitario.*

☞ *En Barbados las diversas "trade unions" están muy activamente implicadas en la negociación y en el impulso de la reforma, y los miembros de los sindicatos*

están siendo continuamente consultados, además de ser actores críticos en diversos comités.

✍ En Colombia existen mecanismos pero no parecen usarse plenamente.

✍ En República Dominicana se ha impulsado el asociacionismo en el sector público y existen mecanismos institucionalizados –las comisiones de personal- que funcionan como instancias conciliatorias en la resolución de conflictos y asesoría en la interpretación y aplicación de la Ley de servicio civil y sus disposiciones complementarias.

✍ En Guatemala el papel de los sindicatos de empleados públicos es importante; mantienen su rol de lucha por reivindicaciones laborales, utilizan medidas de hecho para presionar, mantienen el monopolio de representación de trabajadores, y se han integrado en discusiones de fondo de la agenda económica del Gobierno.

✍ El sistema de pensiones es muy débil en Venezuela, República Dominicana, y Bolivia. Y excesivo en sus privilegios en Brasil.

CONCLUSIONES

Toda esta larga descripción de los índices, podríamos intentar situar alguno de los casos estudiados en una de los tres posibles paradigmas de gestión pública reconocidos por la literatura especializada –preburocrático, burocrático y postburocrático- o en situaciones intermedias que nos indiquen el tránsito.

Barbados expresa con bastante claridad la consolidación de un modelo burocrático clásico que, ahora, intenta introducir rasgos de la postburocracia en la gestión de sus recursos humanos. No parece que Barbados ejemplifique el modelo ideal de servicio civil profesional pero muchos de sus componentes son reconocibles en su Administración. Del análisis de su marco legal se deduce que existe una permanencia consistente de las normas que garantizan la carrera, y, a partir de 1998, un intento de

implantar normas que faciliten el tránsito hacia el New Public Management. La situación de **Jamaica** es muy parecida.

Bolivia ejemplificaría una Administración preburocrática, aunque intenta, con dificultades, consolidar rasgos del modelo burocrático. El análisis de sus normas indica que la incorporación del paradigma burocrático-profesional a la legislación ha sido tardía –1973- y su cumplimiento casi nulo. Posteriormente ha habido modificaciones de las normas que, al parecer, van a continuar con el nuevo Gobierno. En suma, una fuerte volatilidad en las normas y una falta de voluntad política de aplicación de las mismas.

Brasil es el mejor ejemplo de un Administración burocrática consolidada, con rasgos muy avanzados del modelo ideal de servicio civil profesional, que desde ese trampolín se lanza a la implantación de rasgos postburocráticos en su gestión de recursos humanos. Por lo analizado, el modelo brasileño tiene, además, una alta capacidad de automejora. También destaca por la continuidad normativa, continuidad que no impide el nacimiento de nuevas normas –como todo el paquete de reformas del año 1995- pero que surgen en un contexto coherente y de perfeccionamiento y adaptación constantes.

Colombia es un ejemplo de burocracia que no acaba de consolidarse plenamente. En la Administración colombiana conviven prácticas preburocráticas con un sistema formalmente burocrático, donde, incluso, se pueden observar algunos rasgos del servicio civil profesional ideal; por desgracia, este intento lleva sosteniéndose desde la década de los 1930 en el país. Ciertamente, la existencia de una guerra civil de larga duración dificulta la priorización de este proyecto histórico. Normativamente, existe una gran continuidad, lo cual no impide el incumplimiento reiterado de las leyes. La situación de **Argentina y Venezuela** se parece a la de Colombia, en GRH, aunque en rasgos muy generales. **Uruguay** expresa un modelo burocrático fuertemente anquilosado e ineficiente.

República Dominicana ejemplifica la pervivencia de un modelo preburocrático que no acaba de dar el salto al modelo burocrático y al servicio civil profesional. Los datos de los últimos años invitan a un relativo optimismo, pero la discontinuidad histórica en los procesos de reforma amenaza como una “espada de Damocles” los cambios más recientes. Es curioso que este país fue de los primeros en optar legislativamente por un modelo de carrera –en 1821-, incluso esta opción autóctona fue reforzada por la

intervención estadounidense, cuyo Gobierno de ocupación estableció en 1917 el Servicio Civil de carrera y en 1920 creó una Comisión de Servicio Civil. Tras la Dictadura de Trujillo siguieron las normas con el mismo criterio, pero nunca se llegaron a implantar, hasta que la Ley del año 1991 comenzó a cumplirse débilmente en el año 2000.

Guatemala es otro ejemplo de modelo preburocrático perviviente. Ciertamente, la existencia de una larga guerra civil y de brutales dictaduras previas no ponía las bases para un desarrollo de una burocracia profesional y un servicio civil de carrera. Sólo a partir de 1985 se ha podido intentar consolidar tal modelo burocrático. No obstante, la hiperregulación que se ha producido en este campo desde 1985 es enorme, por lo que el sistema es muy complejo y casi incontrolable, además de que no se respetan los principios básicos de referencia del paradigma. Las bases normativas existen pero no parece existir voluntad política para implantarlas.

ANEXO

ÍNDICES E INDICADORES