

La calidad de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe: una metodología de evaluación

Francisco Longo Martínez

PRESENTACIÓN

Este trabajo tiene por objeto la presentación de una metodología de evaluación de sistemas de Función Pública o Servicio Civil¹, que ha sido desarrollada a iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo, en el marco de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública que forma parte de los “Diálogos Regionales de Políticas” impulsados por dicho organismo multilateral. La primera reunión de la Red constató la necesidad de disponer de una metodología común de evaluación que permitiera el análisis comparado de los diferentes sistemas nacionales de función pública. El autor recibió del BID el encargo de elaborar dicho instrumento analítico, que fue presentado a los miembros de la Red, discutido y aprobado inicialmente por éstos en abril de 2002. La metodología ha servido después de base común a una serie de trabajos de evaluación de realidades nacionales encargados por el Banco a diferentes consultores.

Tras la realización de dos trabajos piloto de evaluación (Bolivia y Colombia), una reunión de expertos celebrada en Buenos Aires en julio de 2002 discutió e introdujo algunas mejoras en la metodología, que pasó a ser aplicada al análisis de otros ocho países: Argentina, Barbados, Brasil, República Dominicana, Guatemala, Jamaica, Uruguay y Venezuela. Estos trabajos de evaluación, así como una síntesis de sus conclusiones más destacadas, fueron presentados en una reunión de la Red celebrada en Washington DC, en noviembre de 2002.

En la actualidad, se está cumplimentando una segunda tanda de trabajos de evaluación de sistemas nacionales de servicio civil encargados por el BID en aplicación de la misma metodología.

El propósito de este artículo es presentar dicha metodología de evaluación, explicitando los principales elementos del marco analítico que le sirve de base, y hacer luego una breve referencia a las conclusiones más destacadas que pueden extraerse de su aplicación al análisis de las once realidades nacionales de las que se dispone en este momento de evaluaciones terminadas.

UN MARCO ANALÍTICO PARA LA EVALUACIÓN DE SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL

Para conseguir una comprensión lo más cabal posible del marco metodológico, identificaremos en primer lugar el objeto de análisis, esto es, el alcance y contornos que atribuimos al concepto de servicio civil o función pública a los fines de la evaluación que se pretende. En segundo lugar, explicitaremos las dimensiones propuestas para la evaluación, que el marco analítico presenta en forma de índices, al objeto de hacer posible el análisis comparado. Por último, presentaremos los principales elementos, de contenido y de proceso,

¹ Tal como hace la Carta Iberoamericana de la Función Pública, tratamos como sinónimas las expresiones “función pública” y “servicio civil”, con el alcance que se les atribuye en el siguiente apartado de este trabajo

que integran la metodología de evaluación y le confieren sus rasgos distintivos.

El objeto de análisis

El marco analítico contempla de entrada una dualidad de significados posibles para la noción de Función Pública o Servicio Civil:

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

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

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

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

Es importante señalar que un sistema de SC es siempre algo más que un marco regulador. Desde luego, se halla necesariamente modulado e influido en mayor o menor medida por un marco jurídico específico, pero no debe confundirse con él. Por una parte, porque en la realidad podrán constatarse con toda probabilidad, casos de incumplimiento reiterado de las regulaciones. Por otra, porque a veces el margen de interpretación de éstas será lo suficientemente amplio como para que dentro del mismo quepan prácticas distintas y aun contrapuestas.

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

Por otra parte, definirlo como sistema de gestión del empleo público supone adoptar una visión amplia del SC, en la que caben relaciones de empleo de diferente signo, más o menos próximas al régimen laboral ordinario. El SC, así definido, puede albergar relaciones de empleo basadas en un nombramiento o en un contrato, reguladas por el derecho público o

por el derecho privado, y cuyas controversias se sustancian ante órganos judiciales especiales o ante tribunales comunes.

Por consiguiente, para la metodología de análisis que estamos presentando, la uniformidad o diversidad de las regulaciones, estructuras y políticas de gestión pública del empleo y los recursos humanos en un determinado país no determinan o establecen límites al alcance de los trabajos de evaluación, sino que expresan solamente la existencia de diversos modelos nacionales de función pública, que aquellos deberán reflejar oportunamente.

Las dimensiones del análisis: los índices

El objeto de la metodología es establecer una base común de evaluación de sistemas de SC que, utilizada por diferentes consultores, haga posible llegar a conclusiones que permitan el análisis comparado. Para conseguir este objetivo, en primer lugar, el diagnóstico se concentra en un conjunto de dimensiones que coinciden con los atributos que se considera que deben formar parte de cualquier sistema de gestión pública del empleo y los recursos humanos, y cuyo grado de generalidad trasciende las peculiaridades propias de cada entorno nacional. En segundo lugar, se establece un sistema para atribuir a dichas dimensiones un valor numérico que las convierte en los índices de referencia de la evaluación.

Las cinco dimensiones de análisis recogidas en el marco analítico son las siguientes:

Eficiencia: Evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano, así como la relación de ésta con la política fiscal y con sus mercados de referencia.

Mérito: Evalúa el nivel de las garantías de profesionalidad en el funcionamiento del servicio civil, y el grado de protección efectiva frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas.

Consistencia estructural: Evalúa la solidez e integración sistémica del servicio civil, atendiendo a los elementos estructurales básicos que deben formar parte del mismo. Se despliega en tres subíndices:

- **Coherencia estratégica:** Mide el grado de vinculación de los procesos y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos a las prioridades estratégicas de los gobiernos.
- **Consistencia directiva:** Mide el grado de desarrollo de la función de dirección, en lo que afecta a la gestión de las personas.
- **Consistencia de los procesos:** Mide el grado de desarrollo de los procesos básicos de gestión del empleo y las personas, así como las adecuadas relaciones entre ellos.

Capacidad funcional: Evalúa la capacidad del sistema de servicio civil para influir positivamente en el comportamiento de los empleados públicos. Se despliega en tres subíndices:

- **Competencia:** Mide la eficacia con la que se aseguran niveles de cualificación profesional adecuados.

- *Eficacia incentivadora*: Mide el grado en que las políticas y prácticas de gestión de RRHH contienen estímulos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio.
- *Flexibilidad*: Mide el grado en que las políticas y prácticas facilitan la adaptación a los cambios y la puesta en práctica de innovaciones.

Capacidad integradora: Evalúa la eficacia con la que el sistema de servicio civil parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores, incrementando el sentimiento de pertenencia de los empleados y reduciendo la conflictividad.

Apuntados los contenidos de las dimensiones del análisis, dejamos para un apartado posterior la explicación del procedimiento propuesto para la asignación de valores y obtención de los índices.

La metodología

Destinamos este apartado a la presentación de los principales elementos que integran la metodología de evaluación. Comenzaremos sintetizando el modelo de referencia, seguiremos por el método de análisis, explicaremos el proceso de obtención de los índices, y aludiremos finalmente a las características del informe de evaluación.

A) El modelo de referencia



Figura 1

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

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

- a) Se hallan influidos por el grado de adecuación del dimensionamiento, cuantitativo y cualitativo, de los recursos humanos a las finalidades perseguidas.
- b) Son consecuencia de las conductas observadas por las personas en su trabajo.

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

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

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

El conjunto de políticas y prácticas de personal al que llamamos GRH no constituye la única fuente de influencias sobre las dos variables expuestas (dimensionamiento y conductas). Debe tenerse, además, en cuenta, el peso de otros factores situacionales influyentes, identificables en el interior de la organización o en el exterior de la misma. Dichos factores situacionales influyen sobre las personas y su conducta, ya sea directamente o de manera indirecta: esto es, por medio de su influencia sobre el diseño y ejecución de las políticas y prácticas de GRH, o incluso incidiendo en los propios pronunciamientos estratégicos de la organización.

En el contexto organizativo interno, numerosos factores situacionales pueden ser considerados. Entre ellos, cabe citar: la situación política interna, el contexto presupuestario, la tecnología utilizada, los sistemas de trabajo, la estructura sociológica de las plantillas, los estilos de dirección... En cada situación, serán reconocibles unos u otros como determinantes de influencias relevantes. En todo caso, hay dos factores que el marco analítico considera de análisis obligado, por su importante incidencia, directa o indirecta, en el comportamiento humano: la estructura y la cultura organizativas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

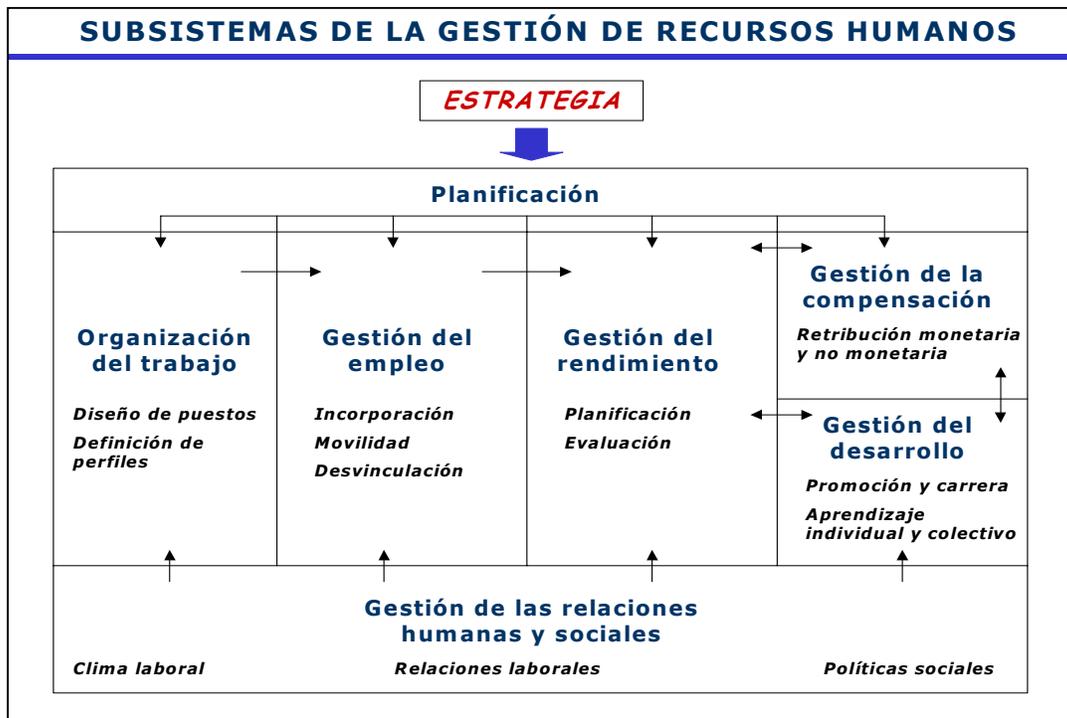


Figura 2

La parte superior de la figura 2 nos muestra de nuevo el referente estratégico. Si en el diagrama de la figura 1 se trataba de la estrategia organizativa, aquí se apunta a una derivación o subproducto de aquélla: una estrategia de recursos humanos. Podemos definir ésta como un *conjunto de prioridades o finalidades básicas que orientan las políticas y prácticas de GRH, para ponerlas al servicio de la estrategia organizativa.*

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

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

c) Posibilitar la innovación de las políticas y prácticas de GRH.

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

- En el nivel superior, la **Planificación de RRHH**, que constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de GRH, y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas, con los que aparece conectada.
- En el nivel intermedio, cinco subsistemas, ordenados en horizontal en cuatro bloques, con arreglo a una secuencia lógica:
 - En el primero, la **Organización del Trabajo**, que prefigura y concreta los contenidos de las tareas y las características de las personas llamadas a desempeñarlas.
 - En el segundo, la **Gestión del Empleo**, que comprende los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas.
 - En el tercero, la **Gestión del Rendimiento**, que planifica, estimula y evalúa la contribución de las personas.
 - En el cuarto, por una parte, la **Gestión de la Compensación**, que retribuye la contribución; y por otra, la **Gestión del Desarrollo**, que se cuida del crecimiento individual y colectivo.
- Por último, en el nivel inferior, la **Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales**, que se relaciona a su vez con todos los subsistemas mencionados anteriormente.

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

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

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

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

B) El método de análisis

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

Cada uno de los siete subsistemas que, de acuerdo con el modelo, forman parte de un sistema integrado de gestión del empleo y los recursos humanos, deberá ser analizado por el evaluador, contrastando la realidad nacional examinada con los referentes y estándares presentados por el marco analítico con arreglo a la siguiente sistemática:

- a) *Objeto o finalidad básica de cada subsistema.* Se indica aquí la razón de ser y papel específico del subsistema, y su aportación específica a la gestión del empleo y las personas.
- b) *Relaciones con otros subsistemas.* Se identifican los demás subsistemas con los que deben existir relaciones y se precisa el sentido adecuado de la mismas.
- c) *Procesos y prácticas en los que se despliega.* Se describen en forma sistemática los principales procesos y prácticas de GRH que el subsistema debe desarrollar.
- d) *Puntos críticos.* Constituyen el núcleo básico del diagnóstico, y son la base, como luego indicaremos, para la obtención de los índices. La metodología enuncia los puntos críticos en forma de proposiciones que, tomadas conjuntamente, caracterizarían una GRH correcta en cada campo. Estas proposiciones deberán ser contrastadas sobre el terreno por el analista, a quien corresponderá determinar el grado en que resultan constatables en cada caso. Los puntos críticos definen por tanto óptimos, respecto de los cuales cabe un grado mayor o menor de acercamiento. El marco analítico incluye, para la totalidad de los subsistemas, 93 puntos críticos.
- e) *Indicadores cuantitativos.* Se incluyen 24 indicadores, tomados en su mayoría de los indicadores de 2ª generación del Banco Mundial (World Bank, 2002), y se precisa su alcance, los puntos críticos con que se relacionan y su utilización a fines de evaluación.
- f) *Problemas específicos.* Se incluyen consideraciones específicas de utilidad para el análisis del subsistema en cuestión.

C) La obtención de los índices

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

La elaboración de los índices (recordemos que evalúan las cinco dimensiones antes citadas, esto es, *eficiencia*, *mérito*, *consistencia estructural*, *capacidad funcional* -estas dos últimas divididas en subíndices- y *capacidad integradora*) se realiza a partir del análisis de *puntos críticos*, que hemos mencionado en el apartado anterior. Cada *punto crítico* debe ser valorado con arreglo a una escala de 1 a 5. La metodología precisa los criterios de ubicación en cada posición de esta escala. A su vez, cada uno de ellos tiene asignada una letra (A, B o C) que expresa el peso que la metodología asigna al punto crítico en el índice (o en su caso en el subíndice) con el que se relaciona. En aplicación de dicha ponderación, el valor asignado se multiplica por 3, si el peso atribuido es A, por 2 si el peso es B, y por 1 si el peso es C.

Para facilitar la valoración de los *puntos críticos*, la metodología prevé que el evaluador puede recurrir a la consulta de otras opiniones. A estos efectos, ni las entrevistas individuales ni las encuestas se consideran los instrumentos adecuados. Se recomienda, cuando se crea necesaria dicha consulta, la utilización de *paneles de expertos*. El marco analítico contiene un conjunto de prescripciones para la organización y desarrollo de dichos paneles, a los fines de unificar los criterios de uso de este instrumento de diagnóstico.

D) El contenido de la evaluación

La evaluación de los sistemas nacionales de servicio civil debe documentarse en un informe, cuyos principales componentes apuntamos a continuación. Tras los datos de identificación y ámbito del trabajo y un resumen ejecutivo del mismo, la evaluación debe incorporar los siguientes contenidos, sistematizados en cinco grandes apartados:

1) Antecedentes.

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

2) Análisis del contexto institucional, que comprende dos bloques:

- **Análisis del marco legal.**

De este examen deberá obtenerse una visión global del modelo legal, así como una primera percepción acerca de sus principales características genéricas: ¿A qué áreas del empleo público se extiende? ¿Cuáles carecen de cobertura normativa? ¿Hay diversidad de regulaciones para distintos sectores de la Administración? ¿Existe una normativa diferenciada para el segmento del personal directivo? ¿Es la del SC una regulación exhaustiva? ¿Deja partes de la GRH sin regular? Este primer examen del marco legal servirá para obtener una primera aproximación a la realidad, que posteriormente deberá ir siendo contrastada con la realidad del funcionamiento de la función pública, ya sea para constatar su aplicación real, o, por el contrario, su omisión o vulneración en la práctica.

- **Análisis de otros elementos de contexto.**

Diferentes elementos del contexto institucional del SC se incluyen en este apartado:

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

3) *Análisis funcional del Servicio Civil*, que comprende los siguientes bloques:

- *Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado.*
- *Análisis por subsistemas*
Implica un recorrido sistemático por el sistema nacional de función pública o servicio civil que es objeto del análisis, contrastando su funcionamiento real en el ámbito propio de cada uno de los subsistemas enunciados en el anterior apartado C)
- *Análisis organizativo de la función RRHH*
El análisis por subsistemas se completa con una evaluación organizativa de la función de RRHH, que explora dos dimensiones fundamentales del diseño organizativo de ésta: el grado de unificación/fragmentación de las responsabilidades sobre la GRH, y el grado de centralización/descentralización de la toma de decisiones sobre el personal.
- *Contraste con otros análisis comparados*
Para completar el análisis funcional del SC, se sugiere contrastar las conclusiones obtenidas hasta aquí con las disfunciones y líneas de reforma comunes a los sistemas de SC que incluye el propio marco analítico. Este contraste puede completar, matizar o aclarar algunas de las evidencias puestas de manifiesto por la exploración realizada, así como recordar algún posible campo pendiente de ser explorado.

4) *Índices del sistema de Servicio Civil*

Los informes no deben limitarse a cuantificar los índices y subíndices, sino que deben dedicar un espacio al comentario cualitativo de los mismos, y a explicitar el método seguido para elaborarlos.

5) *Conclusiones y recomendaciones*

En esta parte final del trabajo, el evaluador de sistemas de función pública o servicio civil valora sintéticamente la realidad analizada y selecciona algunas conclusiones, que deben concentrarse en los elementos centrales del diagnóstico, así como en las áreas decisivas de mejora potencial de los sistemas evaluados.

CONCLUSIONES MÁS DESTACADAS DE LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA

Dedicamos este último apartado a presentar de modo esquemático y sucinto algunas conclusiones extraídas de la aplicación que el BID ha impulsado hasta la fecha de la metodología de evaluación, y que se ha extendido, como antes se indicó a 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. Una comparación que no tuviera en cuenta estas diferencias conduciría a conclusiones erróneas. No sería sensato comparar sin más 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 matizar 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 armada 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 función pública o 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 que sustenta 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 un instrumento que permite describir y profundizar en una realidad muy variada con el fin de conocer los factores fundamentales que la componen; en suma, no es un paradigma cerrado ni pretende suministrar la única explicación posible de la realidad.

En síntesis, vistos los primeros resultados, el diagnóstico puede considerarse relevante con limitaciones. Los índices nos han permitido conocer de forma muy sistematizada cuál es la situación país a país con respecto a variables clave de sus sistemas de función pública. Analizados en su conjunto, entendemos que existe una coherencia entre lo que se ha podido conocer de cada país por los informes estudiados y los resultados agregados. Así, si en el informe se nos indica que en el país correspondiente no se planifica estratégicamente, es decir, no se prevén necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos en función de los objetivos finales de las organizaciones públicas, y, por el contrario, se actúa de forma reactiva frente a un problema, el índice de coherencia estratégica debe dar resultados bajos. Así resulta, por ejemplo, en Guatemala o en Bolivia, cuyos 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 esta tendencia esté cambiando poco a poco. Ello llevaría a una puntuación baja en tal índice. Si de la comparación entre los resultados de los dos países la diferencia fuera mínima, tendríamos que revisar cuál de los dos índices está mal realizado o si los dos tienen errores. Sin embargo, los índices resultantes de los trabajos realizados en ambos países reflejan una coherencia con los datos conocidos por los informes.

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

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

Eficiencia

En general, hay una importante falta de información sobre el personal existente y sus características en numerosos países, pero sobre todo existe una falta de información sobre necesidades de personal, imprescindible para optimizar efectivos, esta situación es clara en países como Argentina, Bolivia, República Dominicana, Colombia y Guatemala. En Uruguay se constata una coexistencia de superávits y déficits de personal, por carecerse de mecanismos que relacionen necesidades y efectivos. No se conocen datos de absentismo ni rotación, excepto este último, que consta en Brasil.

La falta de planificación es la carencia fundamental hallada en este campo, y se relaciona con el índice de coherencia estratégica, que pondrá de manifiesto una debilidad extensible a todos los países. En consecuencia, en la mayoría de los países la inversión en políticas de personal es reactiva. No obstante, hay inicios de sistemas adecuados de planificación e información en Brasil y Barbados. Es un proceso que requiere cambios culturales, además de seguimiento y continuidad, pero por ahora, en estos países, el camino parece haberse iniciado correctamente.

Hay un importante peso de la nómina sobre el gasto público total referido al gobierno central, incluyendo pensiones, en Uruguay, o en Brasil,. También se constata un importante peso de los gastos de personal sobre PIB en Jamaica o Colombia. 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 20 veces superior a la de un trabajador del sector privado.

Mérito

En la selección del personal es muy común la existencia de brechas entre lo pautado normativamente y la práctica cotidiana. En algunos casos, como un método de escapar al control legal del principio de mérito, se utiliza el nombramiento provisional en puesto vacante

por razones de urgencia, para después adaptar el concurso al candidato que ya ocupa el cargo. Hay un uso abusivo de formas especiales de contratación para eludir la norma, y una utilización extendida de normas de excepción para designar directamente en cargos que exigirían concurso. 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. La informalidad y ausencia de garantías de selección se extiende a otros campos, como la promoción, las retribuciones o las rescisiones por razones políticas.

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

En todos los países con deficiencias apreciables en este índice parece haber áreas más protegidas de la arbitrariedad: "contratos de alta especialización" en Uruguay; Ministerio de Producción y Comercio en Venezuela; hasta cierto punto, el escalafón 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.

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. 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 reúna las condiciones establecidas en los perfiles previamente aprobados.

Consistencia estructural

Coherencia estratégica

Todos los informes, en sus conclusiones, caracterizan, aunque con énfasis diferentes, la falta de vinculación entre la GRH y la estrategia institucional como el principal de los problemas de sus sistemas de función pública. Se trata de la carencia transversal más destacada por los diferentes evaluadores, y sin duda una de las conclusiones más relevantes de la aplicación realizada hasta la fecha del marco analítico.

Lógicamente, esta carencia de base se extiende al conjunto de subsistemas de la GRH, y se hace patente en la ausencia de estrategias de compensación, de movilidad, de capacitación, etc. En buena parte de las realidades nacionales analizadas, la GRH se circunscribe a la administración de personal, esto es, a un conjunto de actividades de trámite, más o menos inerciales, privadas de aliento estratégico.

Consistencia directiva

El exceso de uniformidad y centralización de las decisiones de GRH es muy generalizada. La correspondiente falta de autonomía de los directivos es común a la práctica totalidad de los países. A su vez, la falta de implicación de los supervisores en la gestión de las personas a su cargo es destacada en diferentes evaluaciones nacionales.

Existen claras carencias de formación directiva. En general, es difícil hablar de una función directiva mínimamente profesionalizada, excepto en Barbados, Jamaica y Brasil.

Hay una falta de imagen de los servicios centrales de RRHH como instancias creadoras de valor o, en el mejor de los casos, grandes diferencias en la imagen de aquellos. La falta de tecnificación de estos servicios es destacada en diversos informes.

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)

Los sistemas de evaluación del rendimiento no existen (Guatemala), son deficitarios en estándares de cumplimiento (Uruguay, Argentina), son poco fiables y objetivos (Jamaica) o presentan una escasa implicación de los directivos (Venezuela, Colombia)

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

Hay grandes diferencias retributivas no justificadas en Argentina, Bolivia o República Dominicana. Sin embargo, en otros países (Guatemala) el problema es el de la casi inexistencia de diferencias en los salarios, lo que hace que la toma de responsabilidades sea muy poco atractiva.

Nuevamente en este punto son especiales los casos de Jamaica y Barbados, donde los principales procesos (asignación, movilidad, desvinculación) presentan un alto grado de formalización, así como sistemas desarrollados de información sobre el personal que permiten una gestión integrada de aquellos.

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.

En alguno de los países más avanzados en otros subsistemas, encontramos debilidades en este campo. Hay un énfasis excesivo en la educación formal en Jamaica y Barbados. Hay cultura del título, no de la competencia (Uruguay). Ello se refleja en los sistemas y procesos de organización del trabajo. Las descripciones de puestos no incluyen competencias en ningún país, con la excepción de Brasil. Los manuales de cargos se basan en méritos formales (Venezuela, Guatemala, Colombia).

Existen algunas visiones optimistas sobre el nivel de tecnificación alcanzado por las plantillas públicas. El volumen de puestos que requieren titulación universitaria es alto en Uruguay, Bolivia y Brasil. En Venezuela crece el nivel promedio de titulaciones, pero de forma “vegetativa”, no planificada. En algún caso (Guatemala), la situación es considerablemente peor en este punto: los puestos con titulación universitaria sobre puestos totales son un 6%, cuando en otros países se alcanza hasta el 40%.

En general, se constata una falta de capacidad técnica para asegurar niveles adecuados de competencias en los empleados públicos. No hay estudios técnicos para definir los perfiles. No se usan expertos en selección, salvo alguna excepción.

La formación adolece de déficit notables. El principal, como antes se dijo, es su falta de contenido estratégico. Faltan planes sistemáticos de capacitación (Uruguay), se actúa reactivamente (Venezuela) siendo las personas las que se postulan, sin análisis de necesidades organizativas. No se estudian los déficit de desempeño para definir necesidades de formación (Argentina)

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

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

Eficacia incentivadora

Una parte significativa de las valoraciones críticas en este subíndice afectan al subsistema de gestión del rendimiento y su conexión con las diferentes políticas de RRHH. La evaluación del desempeño existe en casi todos los países, pero su funcionamiento es valorado negativamente 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.

El informe sobre Brasil considera que el sistema de evaluación debe ser mejorado; allí, existen dos formas de evaluación, una institucional y otra individual, la primera tiende a funcionar bien, sobre todo por su vinculación al Plan Plurianual, pero la segunda presenta el problema de que los gestores implicados tienden a tratar el proceso como una formalidad y evitan las distinciones entre empleados. La evaluación en Brasil se usa tanto para promoción como para pago de productividad. En otros casos la evaluación funciona como un mero trámite (Uruguay), o se aplica con carácter general un formato estándar y la implicación directiva es muy baja (Venezuela) En Argentina el proceso está distorsionado: los objetivos se definen al final del proceso para justificar las evaluaciones formales. Los sistemas no son fiables ni objetivos en Jamaica.

En la mayor parte de los países, la remuneración no se utiliza como instrumento de gestión (Argentina, Bolivia, Colombia, Guatemala, República Dominicana) La progresión salarial tampoco se vincula al rendimiento en ninguno de dichos países.

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

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

Bastantes informes (Venezuela, Uruguay, Colombia, Barbados, Guatemala) apuntan déficit en los procedimientos disciplinarios. Debilidad de las prácticas disciplinarias. Procesos disciplinarios laxos. Lentitud. Inamovilidad rígida del funcionario, judicialmente protegida, restricciones culturales a la aplicación de medidas disciplinarias incluso cuando ello es jurídicamente posible...

Flexibilidad

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

En Brasil, la enmienda constitucional 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. 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 con débil desarrollo de la función de RRHH, como Bolivia o República Dominicana, no es la rigidez el principal problema, pues no existen reglas fijas y garantizadas que impidan la adopción de decisiones discrecionales. 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

Hay coincidencia en una valoración negativa de la gestión del clima laboral. La gestión del clima es muy deficitaria (Jamaica), no se le presta atención (Venezuela, Argentina, República Dominicana) o no se evalúa (Uruguay) Se constatan problemas de clima laboral en diversos países (Guatemala, Colombia, Bolivia)

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

Hay claras 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, estos mecanismos parecen funcionar adecuadamente y permitir relaciones laborales equilibradas. En Uruguay, no existen sistemas formales de negociación colectiva de las relaciones de trabajo, y el informe echa en falta la existencia de mecanismos de resolución de conflictos. En Guatemala hay un gran peso y poder de los sindicatos de empleados públicos. En Brasil los mecanismos informales de negociación con los sindicatos están más avanzados que los formales.

Hay grandes diferencias entre los países en cuanto a las políticas que deben impulsarse en este terreno. En Bolivia se ha prohibido la sindicación de los servidores públicos, mientras que en la República Dominicana se ha impulsado el asociacionismo en el sector público, y en Barbados las diversas "trade unions" están muy activamente implicadas en la negociación y en el impulso de las reformas, y los miembros de los sindicatos están siendo continuamente consultados.

REFERENCIAS

ARELLANO, D.; EGAÑA, R.; OSZLACK, O.; y PACHECO, R. (2003): *Retos de la profesionalización de la función pública*. Caracas, CLAD.

DUVILLIER, T., GENARD, J.L. y PIRAUX, A. (2003): *La motivation au travail dans les services publics*. L'Harmattan.

FARNHAM, D. y HORTON, S. (ed.) (2000): *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.

LONGO, F. (2001): "Modernizar la Gestión Pública de las Personas: los desafíos de la flexibilidad", en *Reforma y Democracia* n° 19. Caracas. CLAD.

LONGO, F. (2002): *Las Reformas del Servicio Civil en las Democracias Avanzadas: Mérito con Flexibilidad*. Washington, DC. BID. En prensa.

ONU, CLAD (2003): *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Ejemplar en PDF.

FRANCISCO LONGO MARTÍNEZ

Profesor y Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Ha sido Gerente de los Servicios Centrales del Ayuntamiento de Barcelona y Director Ejecutivo del Centro Municipal de Operaciones de los Juegos Olímpicos de 1992, así como asesor del Alcalde de Barcelona y consejero de varias empresas municipales.

Sus áreas de especialización son la dirección de recursos humanos, el diseño organizativo de instituciones públicas, y el gobierno local, temas sobre los que ha publicado numerosos trabajos. Ha dirigido asimismo los estudios *Informe sobre el Gobierno Local en las Democracias Avanzadas* (1996) e *Informe sobre el Gobierno Local en España* (1997), editados por la Fundación Carles Pi i Sunyer,

de Barcelona.

Ha asesorado a numerosas administraciones públicas españolas en procesos de modernización administrativa, y ha trabajado en diversos países latinoamericanos como consultor internacional del Instituto Europeo de Administración Pública, del Banco Interamericano de Desarrollo y del CLAD. Ha sido profesor visitante del Instituto Tecnológico Autónomo de México (1996-2000), en el Diplomado en Función Gerencial en las Administraciones Públicas. Profesor en el MBA ESADE-ICDA, en la Universidad Católica de Córdoba, Argentina. Ha sido redactor y ponente del proyecto de Carta Iberoamericana de la Función Pública. Ha impartido cursos sobre gobierno local y gestión pública en Guatemala, Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Bolivia.

Dirección postal: ESADE. Av. Pedralbes 60-62. E-08034, Barcelona; e-mail: longo@esade.edu