

EL SERVICIO CIVIL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: SITUACION ACTUAL Y RETOS FUTUROS

Oscar Oszlak

CONTENIDO

Introducción

ANTECEDENTES Y ALCANCES DEL TRABAJO

***ASPECTOS CONCEPTUALES Y DIMENSIONES ANALÍTICAS
RELEVANTES***

***ESTADO DE SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO
CIVIL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE***

MAGNITUD DEL SERVICIO CIVIL

UNIDAD VERSUS FRAGMENTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL

REGÍMENES JURÍDICOS VIGENTES

RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES

ADMINISTRACIÓN DE ESTRUCTURAS Y PUESTOS DE TRABAJO

GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

ADMINISTRACIÓN SALARIAL

***EXITOS Y FRACASOS EN LA EXPERIENCIA DE LA REGIÓN (BEST
PRACTICES)***

ALGUNAS CONCLUSIONES PRELIMINARES

BIBLIOGRAFÍA

1. Introducción

1.1 Antecedentes y alcances del trabajo

El presente trabajo contiene los resultados preliminares de un estudio sobre los sistemas de Servicio Civil (en adelante, SC) vigentes en los países de América Latina y el Caribe (ALC). Su objetivo es realizar un análisis comparativo sobre los avances conseguidos por los países en la implantación de regímenes de empleo público fundados en principios de capacidad, igualdad, mérito, transparencia y eficiencia.

El estudio se basó, principalmente, en mi experiencia personal en materia de investigación y consultoría sobre el tema en diversos países de la región, en la bibliografía disponible y en los datos obtenidos de casi una veintena de países en respuesta a un cuestionario a la totalidad de los países de ALC.¹ La información de la encuesta ha sido de enorme valor para evaluar el estado de situación de cada país en esta materia y para el ejercicio comparativo, ya que se ha requerido a los países informar sobre la existencia y vigencia efectiva de instituciones, normas, procedimientos, sistemas y prácticas que regulan y administran los distintos aspectos que definen a los sistemas de SC. En particular, la inserción de las personas en la estructura organizativa del estado y las modalidades con que se definen estas estructuras; los sistemas y procedimientos para administrar los distintos aspectos de la carrera funcional; la estructura y composición de las remuneraciones; las características que asumen las relaciones laborales y algunas variables relacionadas con el régimen jurídico, los soportes informáticos y la administración global de los sistemas. También se les ha solicitado información estadística actualizada sobre la composición y distribución de los recursos humanos, así como diversos indicadores relativos a la situación del empleo en los países.

Es importante señalar que el campo de estudios del SC en la región es sumamente limitado. A pesar de que existe una literatura abundante incorporada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) a su sistema de información (SIARE), y de que esta institución ha hecho un denodado esfuerzo por sistematizar la información disponible sobre los países, no hay prácticamente “diálogo” entre los trabajos, no existe acumulación de experiencias, no se ha desarrollado una tradición de debate académico entre corrientes o autores y no se ha conseguido aún un conocimiento sistemático, y sobre todo comparativo, que permita hacer inteligibles tendencias, modelos, características comunes de los sistemas vigentes u otros aspectos que hubieran facilitado la tarea del presente estudio.

Los análisis de los sistemas de servicio civil aquí presentados se limitan a considerar la dimensión nacional o federal de gobierno. Dado que los países de ALC difieren en cuanto a organización jurisdiccional (v.g. unitaria o federal) y niveles de gobierno (nacional, provincial, estadual o departamental, municipal o local), esta circunstancia deberá ser tomada en cuenta para interpretar los alcances de los ejercicios comparativos. La principal consideración se refiere a los procesos de descentralización que se han producido, principal aunque no exclusivamente, en países federales como Argentina, Brasil, México y Venezuela, donde la transferencia de responsabilidades de gestión a los niveles subnacionales ha transformado de manera significativa el papel y los alcances de la intervención del estado nacional y, por lo tanto, la dimensión y misión de sus sistemas de SC.²

¹ En este trabajo se analizarán datos correspondientes a los siguientes países: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela. Los datos proporcionados por los gobiernos de estos países aún se encuentran en revisión, por lo cual el trabajo se limitará a señalar tendencias generales sin individualizar a los países que se inscriben en cada tendencia ni al organismo que auspició y apoyó el proceso de relevamiento. Naturalmente, asumo plena responsabilidad por el análisis e interpretación de los datos recibidos.

² De todas maneras, se alertó a los informantes de los países que en sus respuestas efectuaran las aclaraciones o especificaciones necesarias cuando ello fuere pertinente para diferenciar el alcance jurisdiccional de tales respuestas. Por similares razones de homogeneidad en la comparación posterior, se les solicitó que especificaran si los datos suministrados corresponden únicamente a la Administración Central o incluyen, además, a los organismos descentralizados, empresas públicas, bancos oficiales, sociedades del estado u otro tipo de organismos autónomos.

Este capítulo introductorio incluye, en primer lugar, una conceptualización del término *sistema de servicio civil*, así como sobre el universo de recursos humanos que, convencionalmente, se ha resuelto incluir en sus alcances. En segundo lugar, expone el marco conceptual subyacente a la elaboración del cuestionario distribuido a los países, que identifica a las dimensiones y variables consideradas relevantes para el análisis.

El capítulo 2 constituye el núcleo del trabajo, en el que siguiendo aproximadamente el orden planteado en el marco analítico y en la estructura del cuestionario, se presentan los resultados de las encuestas y se examinan las principales tendencias y conclusiones preliminares resultantes de la comparación de los casos. Por último, en el capítulo 3 se reseñan las reformas y desafíos pendientes en esta materia.

1.2 Aspectos conceptuales y dimensiones analíticas relevantes

Definiré un **sistema de servicio civil** como un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad.³ Es preciso agregar que ese modo y condiciones a que se refieren las mencionadas reglas, incluyen garantizar a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcionarial, lo cual debe reflejarse en un cuerpo normativo especial. Además, la disponibilidad oportuna del personal supone la aplicación de criterios, métodos y tecnologías que aseguren el acceso de los más aptos, su adecuada ubicación en los puestos de trabajo, la periódica evaluación de su desempeño y eventual promoción, el reconocimiento de una compensación justa por sus servicios y la vigencia de derechos y obligaciones que permitan su realización profesional y su estabilidad en el empleo en tanto reúna y ratifique su desempeño meritorio y su conducta honesta y transparente.

Debo reconocer que, aún con sus agregados, esta definición es todavía parcial y que, aplicada sin mayores recaudos, alcanzaría a sectores de personal empleados por el estado que, según los usos habituales del concepto, no calificarían como servidores públicos (*civil servants*). Por ello, es preciso hacer referencia a las personas que se consideran incluidas en el servicio civil, aspecto que a veces se privilegia en las definiciones corrientes sobre el tema, al considerar como servicio civil a un cuerpo de funcionarios.⁴ En este aspecto, la demarcación debe abandonar el tono normativo de la definición y hacer referencia a las prácticas habituales en los países, teniendo en cuenta que la idea misma de “servicio civil” no está arraigada en la cultura e institucionalidad de América Latina y, por lo tanto, existe mayor ambigüedad en el uso y aplicación del concepto.

Los empleados de la administración central de nivel nacional suelen considerarse parte integrante del servicio civil sin mayores discusiones. Más controvertida es la inclusión de funcionarios con perfiles particulares (v.g. militares y fuerzas de seguridad) o la de servidores pertenecientes a las administraciones subnacionales. Como un modo de resolver este dilema, Stevens (1994) sugiere diferenciar entre distintas clases de trabajadores. En primer lugar, lo que denomina el “núcleo” del servicio civil, constituido a su vez por un “núcleo interior” de profesionales que ocupan las posiciones gerenciales superiores y el resto de empleados de apoyo y trabajadores de línea. La calidad de las políticas públicas, fuertemente condicionada por el grado de profesionalidad, experticia y estabilidad de la élite administrativa, determina que ese núcleo interno constituya el blanco de la reforma en materia de incentivos diseñados para que el sector público resulte más atractivo. Rodeando este

³ Esta definición prácticamente reproduce la propuesta por el Grupo Impulsor del Diálogo Regional de Política sobre Transparencia y Política Pública, promovido por el BID.

⁴ Además de las dificultades definicionales del concepto, es preciso tener en cuenta que la coexistencia en los países de diferentes regímenes de servicio civil, también atenta contra una precisa delimitación de sus integrantes.

núcleo y conformando un grupo mucho más numeroso, se localizan los empleados reclutados para diferentes servicios, tales como maestros, trabajadores de la salud y policía, agencias dependientes del presupuesto y empresas públicas. Finalmente, existe otro sector de trabajadores contratados por muy corto plazo -incluyendo jornaleros- cuya designación se halla vinculada a necesidades estacionales de ciertos organismos o programas.⁵

Si se tiene en cuenta que las reformas en ALC abarcaron por lo general al conjunto del aparato estatal, incluyendo no sólo a la administración central sino también a los entes y organismos descentralizados, y que buena parte de la provisión de bienes y servicios tradicionalmente a cargo del estado están siendo transferidos desde el ámbito nacional a los niveles subnacionales, parece atinado adoptar una visión más agregada de los alcances del concepto de servicio civil, no restringida a la Administración Central. Si bien ello puede afectar la comparabilidad de los datos, en la medida en que la composición de las dotaciones de cada país tengan proporciones muy diferentes de personal que revista en organismos centralizados y descentralizados, también es cierto que muchas funciones pueden ser ejercidas desde uno u otro ámbito, lo cual mantiene igualmente el problema irresuelto. Por lo tanto, utilizaré el concepto en su acepción más general, es decir, incluyendo al personal de la administración central y descentralizada, pero en aquellas ocasiones en las que se hagan referencias específicas al servicio civil en un sentido restrictivo, efectuaré las aclaraciones pertinentes.

En mi opinión, la configuración de un sistema de SC surge de vincular tres estructuras: la *organizativa*, que fija la distribución de responsabilidades en el conjunto de unidades y puestos de trabajo requeridos para la gestión pública; la de *recursos humanos* empleados por el estado; que indica las reglas para la administración de una carrera profesional en la función pública; y la *salarial*, que establece los incentivos materiales que compensan el trabajo y dedicación del personal al servicio del estado.⁶

En la práctica, esto significa que al incorporarse a la administración pública, una persona “ingresa” simultáneamente a esas tres estructuras. En la estructura organizativa se lo ubica en un puesto de trabajo y se le asigna una función, dentro de una unidad (v.g. Subsecretaría, Dirección General, Gerencia) que tiene determinadas competencias y responsabilidades por la producción de resultados. En la estructura de recursos humanos, se lo ubica dentro de un régimen laboral o escalafonario, donde queda sujeto a una serie de derechos y obligaciones y se le reconoce una determinada categoría o grado, a partir del cual inicia o prosigue una carrera. Finalmente, dentro de la estructura salarial, se le asigna un salario previsto en una escala que remunera diferencialmente según criterios individuales, funcionales o de desempeño. La calidad de un servicio civil depende centralmente de la articulación y congruencia entre estas tres estructuras. Veamos este punto con mayor detalle.

La incorporación a un puesto de trabajo supone ocupar una “silla”, que reúne dos características básicas: a) está definida sobre la base de determinados requisitos (que debe satisfacer el ocupante del puesto) y de determinadas responsabilidades (que configuran la función del puesto) y b) depende de determinada unidad organizativa, que a su vez tiene asignadas competencias funcionales en la estructura, correspondiendo a alguna de ellas la función del puesto de trabajo. Así, la incorporación al puesto de trabajo, en tanto inserción en la microestructura organizativa, constituye a su vez la manera en que cada empleado se vincula, a través de la unidad a la que pertenece, a la estructura organizativa de una institución.

Simultáneamente, cada empleado se incorpora a una categoría escalonaria en el régimen de recursos humanos vigente en la institución. Esta categoría constituye el lugar que la persona ocupa en la carrera administrativa vigente en la institución. Así como cada persona puede desplazarse a lo

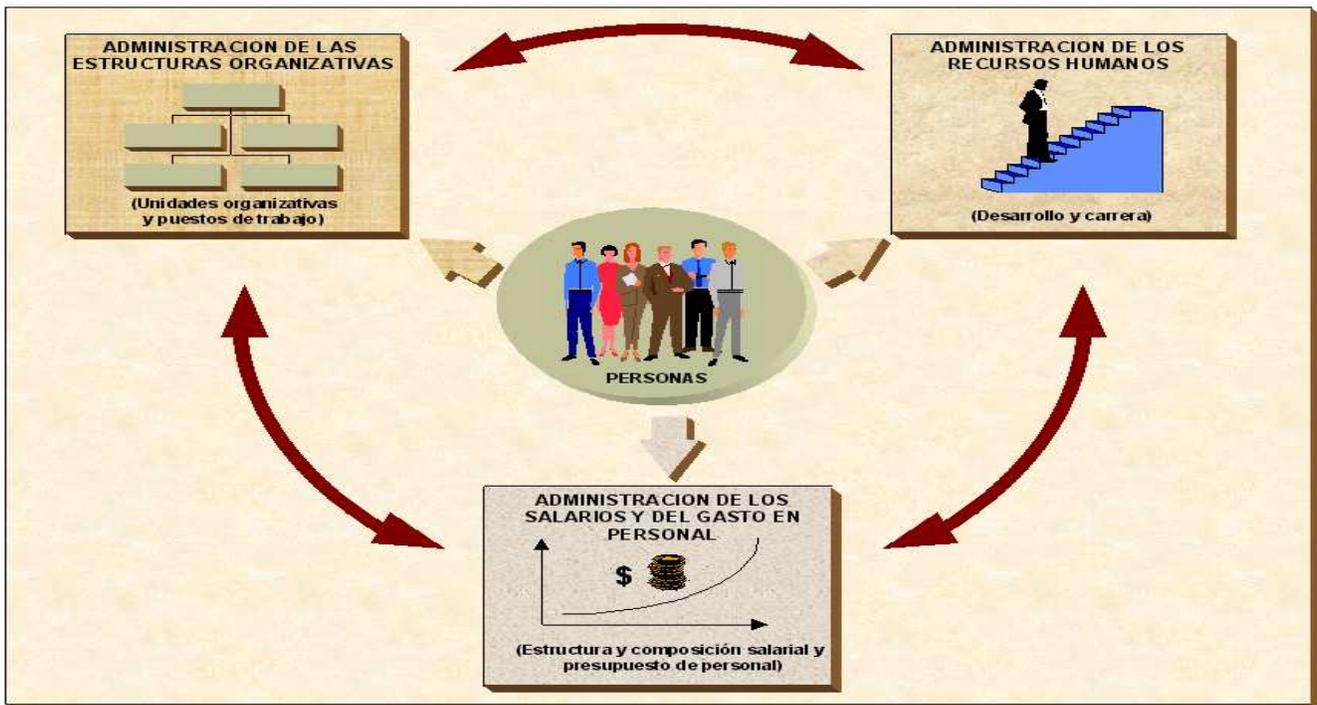
⁵ Stevens, citado por Haggard (1998).

⁶ Esta forma de abordaje es conocida como “enfoque O-RH” (Organización y Recursos Humanos), ha sido desarrollada por el Lic. Jorge Hintze, de Argentina, y empleada como marco conceptual de aplicaciones tecnológicas y de sistemas en el ámbito de la Administración Pública de varios países de la región.

largo de la estructura organizativa a medida que se va desempeñando en diferentes puestos de trabajo, también puede desplazarse a lo largo del régimen de carrera a medida que va adquiriendo nuevos atributos personales que lo habilitan para alcanzar categorías escalafonarias más altas. Si bien el desempeño en diferentes puestos de trabajo constituye, en tanto calidad de experiencia acreditada, uno de los factores principales que inciden en la carrera administrativa de un empleado, lo relevante para determinar el lugar que corresponde asignarle en el régimen de recursos humanos no son los requisitos de los puestos de trabajo que haya ocupado ocasional y sucesivamente, sino los atributos propios de la persona, incluyendo no sólo la experiencia acumulada sino también la formación, capacitación adquirida y calidad del desempeño.

Por último, cada empleado también se incorpora a un régimen salarial, cada uno de cuyos grados o pasos (*steps*) representa simultáneamente, aunque en proporciones que varían de un régimen salarial a otro, tanto el lugar que ocupa en la estructura organizativa como el que ocupa en el régimen de recursos humanos. Así, el grado salarial expresa la retribución que corresponde, a la vez, a la valoración del puesto de trabajo y a la valoración de los atributos de la persona que lo ocupa.

ENFOQUE CONCEPTUAL



La pertenencia simultánea a estos tres subsistemas ocurre independientemente del grado en que se encuentren técnicamente integrados o en que, separadamente, sean objeto de una administración igualmente basada en criterios técnicos. Un sistema de servicio civil será más coherente cuanto mayor sea el grado de control técnico sobre cada uno de los subsistemas y cuanto más integrados estén éstos entre sí.

Por otra parte, cada uno de los tres subsistemas incluye, a su vez, una serie de componentes cuya presencia, calidad y aplicación efectiva permite estimar el desarrollo alcanzado por ese subsistema en conjunto. En particular, la gestión de estructuras organizativas comprende: a) la administración de estructuras propiamente dicha (gestión de unidades organizativas); b) la administración de micro-

estructuras (gestión de puestos de trabajo) y c) la evaluación institucional. La gestión de recursos humanos, por su parte, incluye: a) la administración de ingresos y promociones (asignación de categorías escalafonarias y designación en puestos de trabajo mediante mecanismos de selección y concursos); b) la administración de la capacitación y el desarrollo de recursos humanos; c) la administración de la evaluación del desempeño y el potencial de los recursos humanos; y d) la administración de la planificación de recursos humanos. Por último, los componentes de la gestión salarial son: a) la administración salarial propiamente dicha (administración de la estructura y la composición salarial); y b) la administración del presupuesto de gastos en personal.

Así, cada uno de los componentes que conforman los tres subsistemas constituye una dimensión analítica relevante para clasificar los sistemas de servicio civil. Según el grado en que las estructuras organizativas, los recursos humanos y los salarios sean objeto de una gestión integral e integrada, basada en criterios técnicos y soportada por tecnologías adecuadas, diferente será la ubicación del sistema en una tipología de sistemas de SC construida, por ejemplo, a lo largo de un continuo “tradicional”-“gerencial”. Incluso podría definirse un tipo tradicional como aquél donde ninguna de las dimensiones analíticas consideradas reúne los requisitos mencionados y, recíprocamente, el tipo gerencial podría identificarse por cumplir simultáneamente todos y cada uno de esos requisitos.

2. Estado de situación actual de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe

En este capítulo se introducen diversos aspectos que permiten caracterizar, a partir de la información brindada por los cuestionarios recibidos, la situación actual de los sistemas de SC en la región. Si se colocan los datos recibidos en una matriz donde, verticalmente, se indican las preguntas que integran el cuestionario y horizontalmente, los países respondientes, la lectura vertical de los datos nos dará el perfil o modelo de SC vigente en cada país y la lectura horizontal proporcionará una base para la comparación entre países. Este último es el criterio elegido para el análisis de los datos, de modo que, hasta tanto no se validen los datos, no se ofrecerán perfiles por país.

2.1 Magnitud del servicio civil

La magnitud del servicio civil puede analizarse tomando en cuenta la cantidad de empleados que lo integran y compararla con la población del país, con la población económica activa, o con el resto de la planta de personal que compone el sector público (v.g. gobiernos subnacionales, empresas públicas). También puede considerarse la cantidad de unidades en las que revista la dotación o el total del gasto que insumen con relación al presupuesto total de gastos. En cualquiera de estos casos, debe tenerse en cuenta que estamos considerando un segmento del personal estatal, y que el papel del estado, así como los niveles jurisdiccionales que lo cumplen, varían notoriamente de país en país, de manera que cualquier conclusión sobre este tema debe ser inmediatamente relativizada.

No existe en ALC una relación previsible entre el tamaño del SC y la población total, aún cuando consideremos en la comparación países con magnitudes de población similares. Esta desproporción resulta tanto de tradiciones diferentes respecto al papel del estado como, más recientemente, de importantes procesos de reforma que han derivado, entre otras cosas, en significativas reducciones del aparato estatal central y, por consiguiente, del servicio civil. Un número inferior de agentes públicos (y la correspondiente disminución en los gastos de personal) ha permitido a algunos gobiernos crear nuevos sistemas de incentivos en la gestión y el empleo público (Reid, 1992), al introducir nuevas reglas de juego en materia de reclutamiento, promoción, evaluación, entrenamiento, estabilidad y responsabilidad.

La proporción de reducción en las plantas de personal varía notoriamente de país en país, adoptando asimismo diferentes modalidades. Las más drásticas y de mayor alcance se han producido a partir del establecimiento de programas de retiro voluntario o jubilaciones anticipadas en todo el ámbito de la administración central, pero también en varios casos se han llevado a cabo a partir de eliminación

de cargos, pases a disponibilidad o despido liso y llano, con o sin indemnización según la legislación vigente en cada caso.

La eliminación de plantas de contratados o personal no permanente, si bien ha sido frecuentemente adoptada como medida de emergencia con alcance parcial o global, terminó a menudo por ser contrarrestada por recontrataciones e, incluso, efectivización del personal transitorio con carácter de permanente. De manera similar, el frecuente recurso al congelamiento de vacantes se vio compensado con innumerables excepciones por razones de servicio, que en muchos casos lo han tornado en letra muerta.

Menos frecuentes han sido los pases a situación de disponibilidad, por no haberse traducido en decisiones definitivas, salvo para un reducido número de servidores; y los despidos derivados de la superposición de estructuras, que en lugar de producirse, se resolvieron mediante mecanismos de movilidad horizontal. Por último, los despidos directos, salvo contados casos asociados a situaciones individuales de excepción, no constituyen un mecanismo usual de reducción de personal, a causa de su alto grado de conflictividad.

Los cuestionarios recibidos de los países manifiestan que las reducciones de planta durante la última década han sido considerables. Con pocas excepciones, en que registran incrementos en la dotación de entre 5% y 30%,⁷ el resto de los países informa reducciones entre un mínimo del 5% y un máximo superior al 40% de la dotación preexistente.

Con respecto a la proporción que representa el personal estatal (incluyendo todos los niveles jurisdiccionales y formas de empleo) respecto a la población económicamente activa, los valores fluctúan, entre un 5,5% y un 22,9%, con al menos seis casos exhibiendo porcentajes más cercanos al mínimo, seis más cercanos al máximo, y finalmente cuatro países en una posición intermedia.⁸

2.2 Unidad versus fragmentación del servicio civil

Es cada vez menor la inclinación de los gobiernos por establecer sistemas de SC únicos para el conjunto de la administración pública.⁹ Las tendencias hacia la diferenciación estructural y la especialización funcional, así como la búsqueda de flexibilidad en cuanto al ofrecimiento de condiciones de empleo que permitan atraer y retener personas altamente calificadas, han conducido a una marcada fragmentación de estos sistemas.

Existen, al menos, cuatro formas diferentes a través de las cuales los gobiernos de la región han intentado introducir cambios para mejorar la calidad de sus administraciones públicas. Alternativamente, se ha definido el alcance de los respectivos sistemas en términos de: 1) un limitado

⁷ Los incrementos de planta, que reportan apenas cuatro países, requieren aclaración. En un caso, se indica que el incremento se produjo en los “empleados de la administración pública”. Sin embargo, de la información de este país relativa a la distribución del personal estatal entre los diferentes sectores o áreas funcionales de la administración pública surge que el personal del Gobierno Nacional representa apenas un 8,5% del total de empleados públicos del país, lo cual sugiere que en algún momento se produjo una reducción importante. También ocurrieron reducciones por la privatización de servicios públicos. Por su parte, otro país aclara que en 1995 el sector público sufrió una importante reducción, con lo cual -según lo plantea la pregunta- formaría parte de las reducciones de la última década. De tal manera, se desconoce el efecto neto de reducciones a mediados de los 90s y altas en los últimos años. Por último, también se aclara en otro caso que las grandes reducciones ocurrieron en los años 70s y 80s, y que durante los 90s se mantuvo la correspondencia entre el crecimiento de la población económicamente activa y el aumento del empleo público.

⁸ Cabe aclarar que en muchos casos, los países no respondieron a ciertas preguntas del cuestionario, por lo cual, a veces, las sumas que expresan las tendencias no dan cuenta del universo de casos (19) considerados en la encuesta.

⁹ Ningún país informa en su respuesta al cuestionario la incorporación de personal a un sistema institucional multiorganizativo completo (en el nivel nacional). En varios casos existe un sistema institucional parcial, en el que ciertos sectores de la administración (tales como policía, educación, salud) disponen de su propia planta de empleados. En todos ellos, y en algunos más, conviven organismos (empresas públicas u otras entidades) que disponen de regímenes de personal propios. Y en otros casos, una persona puede incorporarse sólo a un organismo público específico (ministerio, departamento, agencia, empresa).

número de posiciones clave; 2) un cuerpo de elite; 3) un sistema amplio de servicio civil; o 4) una red paralela de consultores financiados por agencias internacionales.

Muy sucintamente, el primer sistema busca mejorar el desempeño de la gestión pública basándose en el rol crítico que puede jugar un reducido estrato de gerentes públicos (que, por lo general, no excede del 5% del total de personal de la administración central), asignándolos a posiciones técnicas y gerenciales clave (diseño de políticas, conducción, coordinación, puestos de alta especialización, etc). De algún modo, el sistema es similar al “Senior Executive Service” creado en los EE.UU. durante la administración Carter, aunque admite algunas variantes en diferentes países (v.g. los 600 puestos del “Sistema de Cargos Clave” originalmente propuestos en Bolivia, o los 465 “Cargos en Función Ejecutiva” que en su momento se crearon en Argentina).

La alternativa del cuerpo de elite, inspirada en el modelo francés de la ENA, sólo ha sido adoptada en Argentina. Miembros de este cuerpo (llamados AG o Administradores Gubernamentales) son reclutados a través de un sistema muy estricto y competitivo, seguido de un proceso de selección complejo y un programa de formación especializado. A partir de su ingreso al Cuerpo, los AG son destinados a diversos puestos de coordinación, asesoramiento o conducción dentro de la administración pública, manteniendo un sistema de doble dependencia con la Secretaría de la Función Pública y el funcionario a cargo de la unidad a la cual se asigna al AG.

Un sistema extendido de servicio civil es mucho más costoso y difícil de implementar. Requiere una reducción radical en el volumen de personal y herramientas gerenciales sofisticadas para operar a partir de nuevas reglas y procedimientos establecidos por un sistema basado en el mérito. Desde hace unos años, Bolivia se encuentra embarcada en el establecimiento de un programa de esta naturaleza, mientras que Argentina, con el llamado SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa) comenzó hace ya varios años una experiencia similar.

Finalmente, muchos gobiernos de la región han introducido, en mayor o menor medida, un mecanismo de empleo de especialistas de nivel alto y medio (incluso en puestos gerenciales) a través de un sistema paralelo de contrataciones por parte de fundaciones u organismos financieros internacionales. Dos países reportan su difundida utilización, dieciséis manifiestan que lo emplean ocasionalmente o nunca y uno no informa sobre el particular.

Un balance de estos diversos sistemas permite adelantar las siguientes conclusiones. La experiencia de los regímenes basados en un número limitado de “cargos ejecutivos” o “puestos clave” muestra, al menos, dos mecanismos que han distorsionado las bondades esperadas de su implantación. Por una parte, no se han respetado los criterios para decidir cuándo o por qué un puesto es **clave**, dando lugar a que, para cubrir ciertas posiciones carentes de incentivos salariales se les ha otorgado tal carácter para inducir la aceptación de su ocupante. Por otra, no siempre se han respetado los requisitos de realización de concursos o la objetividad y transparencia de los mismos, lo cual, una vez más, ha dado lugar a una cobertura guiada más por consideraciones políticas que de mérito.

El sistema de Administradores Gubernamentales ha cumplido, en la única experiencia conocida, un papel relevante en cuanto a la posibilidad de formar y poner a disposición de la administración pública un cuerpo de profesionales idóneos y competentes. Los problemas que presenta el sistema se vinculan más con: 1) los conflictos que acarrea la doble dependencia jerárquica y funcional que inevitablemente deben establecer con el organismo del que dependen y el de destino; 2) con su reducido tamaño (200 integrantes, ahora reducido por retiros voluntarios a 170) y su consecuente bajo impacto sobre la gestión pública; 3) con su concentración en funciones asesoras más que

ejecutivas, que era el propósito inicial; y 4) con la falta de un sistema de evaluación e incentivos que discrimine mejor las capacidades relativas de los integrantes del cuerpo.¹⁰

El mayor problema que presenta el establecimiento de un sistema de SC generalizado deriva de las dificultades que apareja el “rito de pasaje” de un sistema existente a uno nuevo (reclasificación de puestos, reubicaciones, capacitación para nivelación), de la resistencia a los cambios culturales asociados con una nueva concepción gerencial de la función pública y los mayores incentivos materiales que exige el sistema.

Por último, la contratación paralela de personal por la vía de organismos internacionales o multilaterales ha creado problemas de equidad, discriminación, dobles lealtades y algunas veces, severos trastornos en las actividades rutinarias del sector público, dada la creciente importancia del número de estos puestos. Por lo general, los países o bien son renuentes a proporcionar esta información o simplemente desconocen la cifra. El rango abarca desde los 2 puestos ocupados en un país pequeño, o un número mínimo, irrelevante, como informa otro país intermedio, hasta varios cientos o incluso miles en los de mayor dimensión.

2.3 Regímenes jurídicos vigentes

Los regímenes jurídicos que regulan los sistemas de servicio civil pueden agruparse en torno a dos posibilidades extremas: a) vigencia de un régimen jurídico-básico o escalafón general único para la totalidad del personal del ámbito jurisdiccional considerado (v.g. administración pública nacional, estadual o municipal), que incluye normas relativas a los derechos, deberes y carrera administrativa del servidor público (ingreso, promociones, remuneraciones, evaluación del desempeño, capacitación, etc.); y b) heterogeneidad y multiplicidad de regímenes de personal, determinados por la búsqueda de condiciones laborales más favorables para diferentes grupos, estratos o tipos de personal, en los que los criterios técnicos quedan supeditados a consideraciones ad-hoc.

Tres países cuentan con el primer tipo de sistemas. En la mayoría de los casos coexisten, por un lado, un régimen jurídico básico o escalafón general para una parte más o menos considerable del personal del ámbito jurisdiccional considerado y, por otro, diversos regímenes para el personal que desempeña ciertas funciones especializadas (v.g. militar, policial, educativo, de salud, del servicio exterior, de investigación científica). Seis de los casos informados se encuentran en esta situación. Por último, en tres casos se reporta la existencia de una multiplicidad y heterogeneidad de regímenes de personal, atribuida a la búsqueda de condiciones laborales más favorables para diferentes grupos, estratos o tipos de personal, en los que los criterios técnicos quedan supeditados a consideraciones ad-hoc. El conocimiento directo de algunas experiencias de la región me permiten afirmar que el número de casos que responde a este tercer grupo es más numeroso de lo que se aprecia por ahora en los informes.

Existen muy diferentes modalidades para establecer la juridicidad de las condiciones de trabajo, empleo y salarios de los empleados públicos, incluyendo desde normas básicas de cumplimiento obligatorio hasta mecanismos de negociación colectiva, sin que la heterogeneidad de situaciones observadas permita establecer el predominio de uno u otro sistema. Otro aspecto que atañe a los sistemas jurídicos vigentes es el grado de semejanza o divergencia existente entre los regímenes de servicio civil establecidos en los países y el régimen laboral común que regula el empleo privado. En tres países se verifican altos grados de correspondencia que hacen indistinguibles ambos regímenes. Del resto de las respuestas recibidas, trece observan algunas semejanzas en ciertos aspectos, si bien difieren fuertemente en otros, al tiempo que en cuatro casos, dichos regímenes parecen no tener prácticamente puntos de coincidencia.

¹⁰ El reclutamiento de nuevos integrantes al cuerpo de AG está suspendido desde hace varios años. Para un análisis más detenido de la experiencia de este cuerpo, véase Oszlak, 1994.

2.4 Responsabilidades institucionales

La responsabilidad de fijar políticas y directivas en materia de función pública puede estar más o menos centralizada, según alguna de las siguientes modalidades:

- a) Existencia de un órgano central y unidades descentralizadas que dependen funcionalmente del mismo;
- b) Existencia de un órgano central, sin unidades descentralizadas en las diferentes instituciones;
- c) Inexistencia de un órgano central: cada institución ejecuta las políticas y normas vigentes.

Cada uno de estos sistemas presenta ventajas y desventajas. En general, los sistemas del tipo a) permiten homogeneizar la aplicación de normas y criterios para administrar los diferentes aspectos que incluye la gestión de las personas: concursos, promociones, licencias, embargos, remuneraciones, evaluación de desempeño, capacitación, etc. Pero su funcionamiento exitoso depende del grado de articulación que consiguen establecer en la práctica con unidades descentralizadas con las que, generalmente, sólo mantienen una relación funcional y no jerárquica. Por otra parte, una mayor centralización tiende a asociarse con una mayor rigidez en la aplicación de las normas y estándares, lo cual puede a veces restar flexibilidad a la gestión por no tomar en consideración algunas especificidades propias de los diferentes organismos. Ocho países informan hallarse dentro de este esquema.

Los sistemas del tipo b) tienden a establecerse en países que, o bien cuentan con sistemas de SC poco extendidos o bien han comprobado que las normas y directivas pueden ser aplicadas por unidades de la estructura vertical de las instituciones, por lo que sólo pueden requerirse auditorías esporádicas de la efectiva aplicación de la normativa. Ello ocurre en al menos cinco casos.

Los casos de tipo c) parecerían corresponder a países de menor dimensión, donde podría no justificarse la creación de un órgano central responsable de interpretar y velar por la aplicación de normas, sistemas y procedimientos. Los datos recibidos sugieren una distribución relativamente pareja de estas diversas situaciones en los distintos países de ALC, con una leve predominancia de la primera opción.

Otro aspecto relativo a las responsabilidades institucionales abre opciones diferentes sobre los mecanismos para aprobar estructuras organizativas, tema que interesa a nuestros efectos porque tal decisión involucra la formalización de la planta de puestos de trabajo. Una primera variante es la existencia de un órgano especializado cuya intervención técnica es requisito ineludible para que una estructura sea jurídicamente válida, pudiendo dictaminar tanto sobre su diseño como sobre el de sus sucesivas modificaciones. En su mayoría, los datos indican que los países disponen de una instancia de aprobación especializada. En una segunda variante (cinco casos), el Poder Ejecutivo aprueba directamente las estructuras organizativas sin intervención de organismos técnicos. Por último, puede ocurrir que las estructuras organizativas sean aprobadas por el ministro del ramo o se hallen vigentes de hecho sin aprobación formal ni intervención de una instancia técnica especializada. Sólo dos países admiten este escenario.¹¹

A nuestro juicio, las ventajas de contar con instancias técnicas para el análisis y aprobación de estructuras derivan de elementales consideraciones de control, que no se limitan a los aspectos de diseño organizativo. En toda aprobación de estructuras se está garantizando no sólo su racionalidad técnica sino también la razonabilidad del gasto que demanda y la prioridad política de establecer tal particular estructura, compuesta por una cierta cantidad y perfiles de cargos, responsabilidades

¹¹ Curiosamente, en un caso también se reporta la vigencia de las otras dos situaciones, lo cual lleva a considerar, de hecho, una cuarta opción: la convivencia de modalidades diferentes para aprobar las estructuras organizativas.

(competencias y resultados) asignadas, etc. Por lo tanto, es presumible que la no existencia de estas instancias denote la ausencia de otras condiciones propias de un modelo gerencial de administración pública, tales como especificación de objetivos y metas, justificación de volúmenes y asignaciones de recursos y así sucesivamente. El tema será retomado en la siguiente sección desde la perspectiva de la gestión de estructuras.

Por último, un tercer aspecto propio de la asignación de responsabilidades institucionales es el referido al mantenimiento de registros de personal. Si bien existen registros centralizados de personal (v.g. legajos, "folders", carpetas o denominaciones similares) que contienen datos básicos del mismo (individuales, familiares, educacionales, laborales, salariales, etc.), normalmente tales registros son mantenidos en cada institución o unidad organizativa, sin que sean plenamente confiables a causa de su esporádica actualización.

Nueve países declaran poseer bases de datos y aplicaciones informáticas que permiten mantener un sistema de información gerencial, integrando datos sobre la configuración de las estructuras y puestos de trabajo, las características del personal y los salarios abonados, y cruzándolos para obtener indicadores útiles para consulta y toma de decisiones. Los restantes países manifiestan mantener sistemas aislados y parciales sobre aspectos diversos de la estructura, el personal o los salarios¹².

Por su parte, los sistemas integrados de información financiera no permiten por ahora establecer índices de costo-efectividad en la utilización de recursos (incluyendo recursos humanos) por parte de los programas presupuestarios. En unos pocos países, algunas instituciones están en condiciones de establecerlos, pero en general, esta práctica no se lleva a cabo.

2.5 Administración de estructuras y puestos de trabajo

Como señalara al hacer referencia a las variables relevantes de este estudio, administrar estructuras organizativas supone diversos procesos: a) diseñar y definir la configuración estructural de sus unidades (organigramas); b) establecer las competencias y responsabilidades de cada unidad; c) determinar su tamaño en términos de cantidades y tipos de puestos de trabajo; d) aprobar formalmente las estructuras y sus sucesivas redefiniciones, teniendo en cuenta la misión y objetivos de los respectivos organismos.

En esta sección se analizarán los criterios empleados para establecer la jerarquía relativa de las unidades organizativas; el grado de "matricialidad" de la estructura, es decir, la medida en que coexisten unidades verticales (o de línea) y unidades horizontales (básicamente conformadas por programas o proyectos); las modalidades para asignar responsabilidades a las unidades; y la definición de los puestos de trabajo a los efectos de su clasificación ocupacional.

La asignación de niveles jerárquicos a las unidades organizativas se efectúa, en algunos casos, sobre la base de instrumentos técnicos aplicados en forma homogénea, que establecen criterios de valoración según factores, variables, puntajes absolutos y ponderaciones de los valores obtenidos. Al menos, esto es lo que frecuentemente plantea la normativa vigente. Pero también es habitual que tal asignación de nivel obedezca a criterios intuitivos de comparación con unidades similares, a tradiciones institucionales, a la jerarquía que se pretende otorgar a su titular o a consideraciones político-estratégicas ad-hoc. Del total de casos relevados, cuatro no responden la pregunta, otros cuatro reportan el uso de la primera modalidad y once la segunda.

¹² En un caso se está desarrollando actualmente un proyecto informático que, según las actuales autoridades, permitirá obtener resultados favorables en la fase final del 2001. Otro dispone un Sistema de Información sobre Recursos Humanos armado sobre una base batch, que ofrece ciertos datos relativamente actualizados.

Los organigramas de la administración pública admiten a veces estructuras horizontales y, en otros casos, únicamente estructuras verticales. En la práctica, sin embargo, existen algunas unidades, generalmente no formalizadas en la estructura organizativa, que articulan horizontalmente actividades desarrolladas en dos o más unidades verticales para el logro de resultados previstos en programas y proyectos. Más frecuentemente, las estructuras horizontales son parte de la estructura organizativa y dependen jerárquicamente de una unidad vertical, mientras su personal mantiene dependencia funcional con un coordinador o director de unidad horizontal. Este tipo de arreglo institucional es reportado en la mayoría de los casos relevados, con excepción de casi todos los países centroamericanos.

La asignación de autoridad y responsabilidad a las unidades organizativas, predominantemente, se realiza sobre la base de sus respectivas funciones y no según resultados. Las unidades son responsables del cumplimiento de objetivos y acciones establecidos en la carta orgánica o ley de creación de las instituciones, en manuales de organización y de procesos, etc. El control de gestión se limita a establecer si las funciones encomendadas a las diferentes unidades se cumplieron según lo establecido en las normas y procedimientos vigentes. Esta descripción parece aplicarse, según los datos, a la casi totalidad de los casos. Sólo en cuatro casos de los relevados, se contempla la asignación de autoridad y responsabilidad por resultados, para lo cual las unidades son consideradas centros de resultados y la asignación de autoridad y responsabilidad se funda en el logro efectivo de las metas de producción establecidas, según indicadores objetivos previamente diseñados. En Nicaragua coexisten ambos tipos de situaciones, es decir, en ciertos organismos se aplica el primer criterio y en otros el segundo. Es posible que esta situación también ocurra parcialmente en otros casos.

Los criterios de clasificación de puestos de trabajo varían según países, prevaleciendo la priorización de sus tareas, condiciones y requisitos. También se clasifica según la categorización escalafonaria del personal o se aplican sistemas mixtos o informales.

Junto al régimen general vigente para los puestos de trabajo, la legislación de varios países contempla regímenes especiales, que establecen puestos con status o rango especial, a saber:

- a) directivos, con funciones ejecutivas o de alta gerencia, caracterizados por las condiciones especiales que exigen a sus ocupantes (v.g. concursos, pruebas de oposición, requisitos de capacitación previa), o la posibilidad de que se les asigne misiones especiales.
- b) puestos o cargos “críticos” establecidos en función de su importancia estratégica o impacto de la labor de sus ocupantes sobre el logro de metas u objetivos fundamentales del Estado, aunque no siempre se los identifica dentro de los sistemas de clasificación de puestos o se los formaliza jurídicamente según número y tipo.

Tres países cuentan con ambos tipos de regímenes y cinco disponen de un régimen de puestos directivos con funciones ejecutivas. Asimismo, en cuatro casos existen puestos o “cargos críticos” mientras que la legislación de dos países no los prevé.

2.6 Gestión de recursos humanos

La gestión de recursos humanos abarca el conjunto de actividades requeridas para administrar los vínculos entre la administración pública y su personal, a lo largo del “ciclo vital” que atraviesa un empleado público a través de su carrera. Por lo tanto, incluye la selección e ingreso, el desarrollo, la promoción, la capacitación, la remuneración, el retiro, los deberes y derechos de los servidores públicos. Esta gestión suele formalizarse mediante estatutos o escalafones, complementados por una serie de normas y disposiciones de menor entidad jurídica.

En esta sección trataré sucesivamente esos diversos aspectos de la gestión de personal. También abordaré el tema de los regímenes aplicables al personal político o de confianza, tanto por la

importancia que reviste en algunos países y la “politización” que ello puede suponer, como por la continuidad de los elencos y su impacto sobre la implementación de políticas públicas.

2.6.1 Reclutamiento, contratación y duración en el empleo

El ingreso a un empleo público puede implicar: a) adquirir la condición de titular de un puesto específico de trabajo; b) acceder a un cuerpo o escalafón y, dentro de ellos, a una escala, categoría u otra denominación que suponga la habilitación para el desempeño de diferentes puestos, dentro de los cuales se desarrolle la carrera administrativa; o bien c) ambas cosas a la vez. Los casos relevados muestran que las tres situaciones parecen distribuirse parejamente, con un leve predominio de la primera opción.

No es habitual que los gobiernos mantengan registros de candidatos potenciales a cubrir cargos públicos que hayan atravesado la etapa de evaluación inicial (v.g. candidatos a promoción, a reingreso a la función pública y potenciales ingresantes nuevos). Sólo tres países manifiestan disponer de estos registros actualizados, en tanto que otros tres cuentan con estos registros pero no se hallan al día.

Los criterios empleados para la selección e ingreso de personal a la administración pública pueden corresponder a alguna de las siguientes situaciones:

- a) Se aplican en forma generalizada procedimientos de selección basados en concursos (abiertos o cerrados), mediante la aplicación de criterios objetivos y transparentes, instancias de oposición, jurados neutrales y competentes, así como otras garantías que aseguren la incorporación de los mejores candidatos disponibles, en un escenario donde la mayoría del personal del ámbito jurisdiccional considerado se encuentra alcanzado por un sistema de ingreso único.
- b) Se aplican criterios no (o poco) formalizados para la selección del personal, en la que se respetan ciertos criterios de objetividad (como la consulta de los antecedentes de los candidatos, las entrevistas o la consideración de congruencia entre puesto y persona).
- c) Se selecciona e incorpora personal a la función pública fundamentalmente por razones de confianza, con escasa relación con los méritos de los candidatos.
- d) Se aplica un régimen mixto de selección e ingreso, que contempla una cierta cantidad de situaciones (cobertura de puestos críticos, funciones directivas, cargos ejecutivos, etc.) en que se aplican las formalidades del concurso y una mayoría de casos de ingreso por designación directa, sin concurso previo.

En la región predomina la segunda variante, aunque varios países indican más de una opción. En seis casos se reporta la aplicación generalizada de procedimientos de selección como los definidos en la opción a). En otros casos estos procedimientos suelen aplicarse de manera excepcional en algunas jurisdicciones específicas, tales como el servicio exterior o los servicios de salud. Más concretamente, la opción b) es aplicada en ocho casos sobre diecinueve; la c) en otros cuatro casos y la d) en cinco.

Los criterios dominantes en las designaciones son las circunstancias, antecedentes y méritos formales (vg. antigüedad, diplomas, etc.) reunidos por la persona, y, por el otro, los perfiles de idoneidad previamente definidos y derivados de las necesidades especificadas en el diseño de los puestos de trabajo. En varios casos son utilizados ambos criterios.

La responsabilidad del proceso de selección para un empleo público puede recaer en:

- a) el funcionario (por ejemplo, director) que se encuentra al frente de la unidad o departamento, o un superior de éste;
- b) en un órgano técnico ad hoc, dentro del mismo organismo;

- c) en una instancia política u organismo diferente (ministerio o agencia especializada); o bien,
- d) en una instancia u órgano técnico independiente.

En la mayoría de los casos analizados, la responsabilidad recae en el director (o superior de éste) del organismo que dispuso la selección para cubrir un puesto. En seis casos, las respuestas abarcaron más de una opción. La instancia de selección depende de la naturaleza del puesto de trabajo a cubrir (v.g. de alta dirección, mandos medios, técnicos, de base semi- o no especializados).

Se ha solicitado a los países que informen acerca de la eventual existencia de restricciones que impidan o dificulten el ingreso al sector público de personas pertenecientes a determinadas minorías o sectores de la población. Aunque no es esperable que la legislación establezca tales impedimentos, la experiencia histórica demuestra que en determinadas circunstancias, han existido restricciones al empleo por consideraciones de género, pertenencia a determinadas etnias, creencias religiosas, identificación ideológica de las personas y condición de extranjera, aún en caso de nacionalización. A pesar de que la mayoría de las respuestas no reportan restricciones, en cuatro casos se admiten tratos diferenciales basados en: consideraciones ideológicas, convicciones políticas de los postulantes y plazos que deben cumplir los ciudadanos nacionalizados hasta ser elegibles para un empleo estatal (3 años), así como otros motivos no especificados.

El período de prueba que debe transcurrir hasta que un ingresante a la administración pública adquiera estabilidad es relativamente breve, no superando en general los doce meses, aunque existen casos en que sólo bastan tres meses para que accedan a ese derecho y otros en que los empleados adquieren estabilidad desde el momento mismo en que acceden al puesto (Uruguay y Chile). Salvo en dos casos, no es habitual que exista un proceso de evaluación previo a la adquisición de la estabilidad ni que, cuando está prevista la aplicación de un test, éste sea administrado. En parte, ello puede deberse a que no existen ni se aplican penalidades a los superiores inmediatos de un empleado sujeto a período de prueba, y de existir un test obligatorio de habilitación, no se aplica. Finalmente, en Guatemala, Honduras, Venezuela, Brasil, Surinam, El Salvador, Bahamas y Argentina, en casi la mitad de los casos analizados, el empleado adquiere estabilidad por el simple transcurso del período de prueba fijado.

En cuanto al ámbito institucional de revista, se plantean diversas opciones. Una persona puede convertirse en servidor público por incorporación a:

- a) un sistema institucional multiorganizativo completo (en los niveles nacional o federal; estadual, provincial o similar; municipal o local);
- b) un sistema institucional parcial, del que eventualmente se exceptúan ciertos sectores de la administración (tales como policía, educación, salud) que disponen de su propia planta de empleados, o bien aquellos organismos (empresas públicas u otras entidades) que disponen de regímenes de personal propios; y
- c) un organismo público específico (Ministerio, Departamento, agencia, empresa).

En la región se registran todas estas posibilidades, con un leve predominio de la tercera, aunque en algunos casos se ha reportado más de una opción. Esta situación tiene su correlato en la multiplicidad de regímenes jurídicos existentes. Sin embargo, la decisión de incorporar a un nuevo empleado, y las decisiones subsiguientes de importancia en materia de asignación, promoción y evaluación, pueden ser adoptadas, dentro del marco legal de aplicación, por el director de la unidad o división, por el responsable de la institución u organismo, o por una instancia con responsabilidad multiorganizativa. Todas estas opciones, pero sobre todo las dos primeras, se aplican a la experiencia de ALC; casi en el 60% de los países que respondieron el cuestionario la decisión recae sobre el responsable de la institución u organismo, si bien en varios de ellos se eligieron dos o más opciones. En un caso, por ejemplo, la responsabilidad corresponde al funcionario a cargo de la unidad, a un órgano técnico ad hoc, a una instancia política, o bien a una instancia técnica independiente, de

acuerdo con el régimen laboral vigente en cada organismo¹³. En dos casos, la decisión es adoptada sólo por el director de la unidad o departamento.

La contratación externa de personal, mediante locaciones de servicios o de obras, a efectos principalmente de eludir las restricciones al ingreso de nuevo personal o atraerlo con mejores salarios, parece tener una aplicación parcial en los países. Los casos relevados indican mayoritariamente que su utilización es mediana o escasa, si bien tres países admiten que este tipo de contrataciones es bastante frecuente.

Puede observarse que algunos países prohíben la cobertura de vacantes en el sector público a través del reclutamiento de candidatos externos a la administración, pero es más frecuente que no existan tales prohibiciones. En tres casos, la prohibición rige para algunas instituciones y para determinados puestos. Por otra parte, cuando resulta posible contratar personal externo, también es factible hacerlo en niveles superiores al más bajo del escalafón o régimen de recursos humanos (v.g. nivel inicial de ingreso a carrera).

Por último, es escaso el número de países en los que la legislación establece grupos prioritarios para cubrir puestos en el sector público, concediendo por ejemplo máxima prioridad a candidatos del propio organismo, una segunda prioridad a quienes ya se desempeñan en el servicio civil y una última prioridad a candidatos elegibles externos al SC. Esta situación solo se reporta en cinco casos. En otros cinco, a pesar de no existir tal legislación, estas diferentes prioridades se observan en la práctica, pero la mayoría reporta que no suele establecer grupos prioritarios para cubrir vacantes.

2.6.2 Designación en cargos políticos o de confianza

Casi todos los sistemas de SC de la región contemplan la existencia de una planta de personal político o de confianza del gobierno nacional (incluyendo, por ejemplo, el gabinete ministerial, asesores de gabinete, presidentes o directores de empresas públicas y organismos descentralizados, directores generales de línea, etc.), es decir, personal de libre nombramiento y remoción, que no adquiere estabilidad y debe renunciar a su cargo cuando se produce la desvinculación del ministro o superior inmediato. No es habitual, sin embargo, que exista alguna legislación que limite el número o proporción del personal político dentro de la planta total de cada organismo y establezca, en tal caso, cuál deba ser ese número o proporción. Sólo en cuatro casos se reportan limitaciones de este tipo. De todos modos, se registran significativas diferencias entre los niveles de la estructura organizativa del gobierno nacional hasta donde es posible designar a funcionarios políticos o de confianza en los puestos cabeza de las correspondientes unidades.

En primer lugar, los sistemas podrían contemplar la posibilidad de designar funcionarios políticos sólo hasta el nivel más bajo del personal de gabinete (v.g. subsecretarios de estado o similares), presidentes de empresas públicas, agencias u organismos descentralizados, o puestos de nivel jerárquico equivalente, así como a sus asesores. Esta situación, ha sido reportada con salvedades por cinco de los países de la región. Alternativamente, también sería posible designar en tal condición a personas para cubrir puestos del nivel jerárquico inmediatamente inferior (v.g. Directores o Gerentes de primera línea). Casi el 40% de los casos relevados se caracterizan por la aplicación de esta política. Por último, en el resto de los casos se observa que el funcionariado político puede llegar a cubrir, incluso, puestos del siguiente nivel jerárquico inferior (v.g. Jefes de Departamento, Gerentes de segunda línea). Estos son indicadores claros del nivel de politización de los nombramientos, que llegan a cargos de mediana responsabilidad, y consecuentemente del techo relativamente bajo que se impone a una carrera profesional en el sector público. Además, podría ser un indicador indirecto

¹³ En este país, normalmente las facultades del director están referidas a evaluación y promociones y sólo son propositivas, por lo que la decisión de incorporar a un nuevo empleado está reservada a la autoridad política del organismo, previa disposición de vacantes otorgadas por una comisión intergubernamental.

de inestabilidad en la conducción y falta de continuidad en la ejecución de políticas y planes de gobierno.

En general, no existe en los países legislación que limite el número o proporción que puede representar el personal político respecto a la dotación total. Pero en ciertos casos la ley determina un número fijo: a) según ministerios, b) según la estructura organizativa de cada institución, c) según la masa salarial disponible para efectuar designaciones en los distintos niveles políticos, d) limitando los cargos de confianza a los tres primeros niveles consultados en las plantas de los servicios públicos, y e) indicando normativamente qué puestos pueden ser cubiertos en tal carácter.

De todas maneras, la dimensión de la planta de personal político o de confianza de los gobiernos nacionales no deja de ser considerable, oscilando el total de cargos entre unos 300 a 500 para los países de menor dimensión y varios miles para los de mayor población y tamaño. Se admite en muchos casos que la designación de personal en cargos de confianza política constituye un mecanismo para sortear restricciones por congelamiento de vacantes o “techos” salariales, al permitir la contratación y el ofrecimiento de salarios considerablemente superiores.

La permanencia media en sus cargos del personal con designación política o de confianza presenta una gran dispersión, dependiendo ello en gran medida de la evolución del contexto político. Pero, coincidentemente, los países señalan que tal permanencia no es menor a los dos años.

2.6.3 Inamovilidad de los servidores públicos

Una vez lograda la estabilidad (por cumplimiento de plazos de prueba u otras condiciones), la inamovilidad de los servidores públicos tiende a ser amplia, pero alcanza grados diferentes en los distintos sistemas de SC. Sin embargo, no es frecuente hallar casos donde la normativa establezca tipos y cantidades de puestos de trabajo que pueden recibir distinto tratamiento en la materia. Las diferencias derivan principalmente del régimen laboral aplicable a distintos tipos de personal, aunque parece afirmarse una tendencia hacia una mayor flexibilización de las condiciones de empleo, con una clara orientación hacia la inclusión de una creciente proporción de personal dentro del régimen de libre contratación propio del mercado laboral privado.

Tampoco es habitual que se apliquen efectivamente las disposiciones que, con motivo de evaluaciones de desempeño negativas, actos de corrupción, incumplimiento de deberes de funcionario público u otros, establecen la destitución o pérdida del empleo por parte del servidor público, ni aquéllas que contemplan sanciones o despido por la participación de un servidor público en huelgas que paralizan el funcionamiento de la administración pública. Por lo tanto, la pérdida del empleo por alguna de las causales correspondientes al primer tipo de situaciones suele no ocurrir en la gran mayoría de los casos. Algunos países informan que el grado de aplicación efectiva de esta sanción extrema es mediano y, sólo en tres casos, se indica una aplicación rigurosa del despido. En cuanto a la participación en huelgas paralizantes de la actividad gubernamental, los resultados se invierten. En casi el 40% de los casos relevados tal participación puede dar lugar a sanciones (incluso despido) y estas normas se aplican; en casi otro 40% se puede llegar a la instancia de la sanción y el despido, pero generalmente la decisión no se ejecuta. Y en cinco casos se informa que el hecho no da lugar a sanciones ni despidos si se observan los requisitos legales.

2.6.4 Modalidades de las relaciones laborales

En la mayoría de los sistemas de SC se emplean regímenes especiales de contratación, tales como jornalización, contratación según la legislación del sector privado, contratación por tiempo determinado en planta no permanente y contratación a través de organismos internacionales por locación de servicios o de obra.

El empleo de jornaleros no alcanza proporciones significativas en el conjunto de la administración pública, pero es frecuentemente utilizado para la ejecución de obras públicas y actividades transitorias o estacionales. El porcentaje de contratados según la legislación del sector privado es bajo y se distribuye aleatoriamente, con una gran dispersión. En cambio, las otras dos formas de contratación no sólo tienen mayor peso, sino que constituyen dos modalidades a las que numerosos países han recurrido crecientemente a partir de procesos de reforma y redimensionamiento del estado.¹⁴

La contratación por tiempo determinado, además de estar asociada a la ejecución de programas y proyectos de inversión física, ha acompañado la expansión del empleo para el logro de objetivos de otra naturaleza (programas y proyectos de inversión social, de desarrollo y fortalecimiento institucional, etc.), de modo similar a la contratación a través de organismos internacionales. Principalmente dos factores, ambos asociados a los procesos de reforma del estado, permiten explicar el incremento de estas dos modalidades de contratación: en primer lugar, la cada vez más generalizada formulación de presupuestos por programa, que permite un empleo más flexible de los recursos humanos; complementariamente, el creciente papel de los organismos internacionales en el financiamiento de programas y proyectos.

Una parte significativa del personal contratado en plantas “no permanentes” tiende a “permanecer” en funciones por períodos variables entre uno y cinco años. De todos modos, el fenómeno admite lecturas disímiles. Por un lado, puede interpretarse que esta modalidad de empleo permite un uso más flexible y adecuado de los recursos humanos; pero por otro, puede expresar una creciente precarización del empleo público, que aparece como consecuencia de la necesidad de: a) eludir restricciones al ingreso de nuevo personal; b) cubrir vacantes a través del reclutamiento de candidatos externos a la administración; o c) otorgar remuneraciones superiores a las vigentes para el personal de planta para atraer recursos humanos especializados.

Mientras las restricciones al ingreso de nuevo personal derivan frecuentemente de programas de redimensionamiento del estado, las restantes suelen ser consecuencia de presiones de los mismos servidores públicos, en forma directa o a través de sus representantes sindicales. Todas estas restricciones tienen una presencia difusa, asumiendo modalidades normativas que varían fuertemente tanto entre organismos como entre escalafones.

2.6.5 Regímenes de promoción

En las promociones a posiciones de mayor responsabilidad, se presentan a veces situaciones similares a las analizadas al tratar el reclutamiento al SC. En algunos países, existe legislación que establece prioridades para concursar o promover a puestos de mayor nivel, concediendo por ejemplo máxima prioridad a candidatos del propio organismo, segunda prioridad a quienes ya se desempeñan en el servicio civil y última prioridad a candidatos elegibles externos al servicio. Seis países, que cuentan con tal legislación, la aplican efectivamente en el sentido expresado. En otros cuatro casos, en ausencia de normativa al respecto, se aplican estas prioridades en la práctica. Pero en la gran mayoría de los casos, no se establecen grupos prioritarios para cubrir vacantes.

Las promociones se basan en diferentes criterios. La antigüedad es frecuentemente considerada pero no es determinante. La necesidad de utilizar la promoción como medio para remunerar mejor al empleado, independientemente de su capacidad o desempeño, tiene mucho mayor peso. Aunque en menor medida, también es bastante frecuente que la evaluación del desempeño y sus resultados sea un factor determinante o con cierto peso a los efectos de la promoción. En contraste, sólo dos gobiernos de la región consideran a la capacitación anual recibida como un factor decisivo.

¹⁴ Es importante aclarar que estas aseveraciones tienen un carácter relativo, debido a que numerosos países no han respondido el ítem correspondiente por falta de información estadística.

En la mayoría de los casos la promoción está supeditada a la disponibilidad de cargos, mientras que en unos pocos no existen restricciones en ese sentido.¹⁵ Cuando es así, la promoción a una categoría o grado superior del escalafón se produce en forma automática una vez reunidos los antecedentes previstos (v.g. años de antigüedad, créditos por capacitación, movimientos a otros puestos de trabajo, evaluación del rendimiento u otros). El punto es importante ya que cuando no existe vinculación entre cargos disponibles y promociones, la estructura escalafonaria tiende a distorsionarse, raleándose fuertemente en su base y abultándose en los tramos superiores, con lo cual, en la práctica, terminan devaluándose totalmente al pretender “jerarquizar” personal como simple recurso para mejorar su salario.

2.6.6 Movilidad horizontal del personal

La movilidad funcional del personal presenta diferentes modalidades. En general, es posible conceder adscripciones a otras unidades organizativas en forma temporaria, a instancia de la persona interesada y con el consentimiento de la unidad de destino, pero es más frecuente (60% del total) que se concedan comisiones de servicio temporarias para que el personal se desempeñe en otras unidades u organizaciones, por iniciativa de la unidad de origen y consentimiento de la unidad de destino. No es frecuente, en cambio, que tales adscripciones o comisiones de servicio temporarias se conviertan en permanentes de hecho, ni que las mismas estén totalmente vedadas.

Por su parte, la movilidad geográfica, entendida como movilidad funcional que implica traslado de residencia, en más de la mitad de los casos es posible a iniciativa de la organización de revista del empleado, mientras que con menor frecuencia, es posible sólo a iniciativa o con el consentimiento de la persona afectada. Sólo en tres casos, la movilidad funcional no está prevista o lo está sólo para supuestos excepcionales.

En cualquiera de las modalidades, sin embargo, se observan diferencias respecto al ámbito organizativo en el que opera la movilidad funcional. En cuatro países se registran situaciones en las que el alcance es irrestricto para todo el sistema público, incluyendo niveles subnacionales (v.g. movilidad funcional entre un municipio y el gobierno federal), siendo menos frecuente (v.g. en dos casos) que rijan para todo el sistema institucional de una misma jurisdicción. En cambio, es más común que la movilidad funcional se establezca dentro de un mismo sector (enseñanza, sanidad, policía, etc.) o dentro de una misma organización.

2.6.7 Sistemas de evaluación del desempeño

Son escasos los países en que se registra una aplicación efectiva y generalizada de sistemas formales de evaluación del desempeño sobre bases e instrumental técnico orientados a garantizar la objetividad y calidad de la apreciación. Es más asiduo que ello ocurra sólo en ciertas instituciones y/o categorías de personal, y no siempre con frecuencia regular, sino de manera eventual o esporádica. Finalmente, en seis países, no se aplican este tipo de sistemas formales de evaluación de desempeño.

El cuestionario distribuido entre los países prevé una serie de razones que podrían explicar la no aplicación de sistemas de evaluación del desempeño: por ser demasiado rígidos, complejos, onerosos o difíciles de aplicar por los superiores jerárquicos. Curiosamente, la gran mayoría de las respuestas recibidas se han inclinado por la opción “otras razones”. Así, se aduce que:

- no se han diseñado pero podrían llegar a entrar en vigencia;

¹⁵ En algunos países se combinan ambas opciones. Así, en un caso, mientras en el sector educativo no existen restricciones a la promoción en función de la cantidad de cargos, en el resto de la Administración Nacional la promoción se encuentra supeditada a esta última.

- existe desinterés en el desarrollo de los recursos humanos;
- existen carencias técnicas para implantarlos;
- existe resistencia a asumir los costos interpersonales de calificar mandatoriamente como excelente y muy bueno para los premios por desempeño; o
- simplemente no se aplican.

De todas maneras, es bien sabido que estos sistemas son difíciles de aplicar por los superiores jerárquicos, por verse a menudo comprometidos frente a su personal por las decisiones adoptadas o bien porque desconfían de la aplicación efectiva de las sanciones que pueden derivarse de una evaluación negativa.

Considerando los contados casos en que se aplican sistemas de evaluación del desempeño, la responsabilidad de la práctica de la evaluación recae en la mayoría de los países en el superior inmediato, con validación o no del correspondiente superior jerárquico. Menos habitualmente, se recurre a mecanismos de autoevaluación, de evaluación consensuada con el superior o de evaluación a cargo de un órgano ad hoc, sea interno o independiente.

Las metodologías de evaluación utilizadas son variadas, aunque tienden a predominar las de tipo mixto, donde se integran elementos tanto de evaluación de resultados (aquello que el empleado consigue) como de evaluación de comportamientos (cómo lo consigue). Más raras son aquellas basadas en uno solo de estos factores.

En cuanto a las finalidades de la evaluación del desempeño, también se registran situaciones diversas. Predominan las evaluaciones que persiguen múltiples objetivos, tales como fundamentar el pago de una retribución variable, basar decisiones sobre promoción, detectar necesidades de formación y planificar la capacitación, apoyar el desarrollo profesional del personal, potenciar la relación de la persona con el superior inmediato, estimulando así las mejoras de rendimiento en el puesto de trabajo, fundamentar medidas disciplinarias o servir de base informativa a decisiones sobre rescisión de la relación de empleo. Dos de los países relevados informan que prácticamente todas estas finalidades subyacen al proceso de evaluación, pero en general, se opta por una combinación de dos de ellas, sobre todo las vinculadas con la promoción y el pago de alguna retribución variable.

Merece destacarse que, salvo tres excepciones, los sistemas de evaluación del desempeño, cuando existen, tienden a desincentivar la asignación de puntajes bajos en casos de mal desempeño o exponen a los evaluadores a riesgos de perjuicio jurídico, físico, patrimonial o moral. Así, es habitual que la inmensa mayoría del personal obtenga el máximo o los dos más altos puntajes de la escala de evaluación, ya que no existen incentivos de los evaluadores para otorgar puntajes “equitativos”, que reflejen las reales diferencias de desempeño del personal, frente a la posibilidad de premiar a la gran mayoría con puntajes homogéneamente elevados.

Si bien no es muy frecuente, en los casos en que existen premios o compensaciones derivadas de alguna forma de evaluación de desempeño, para su distribución entre el personal pueden aplicarse los siguientes criterios:

- a) Distribución entre todo el personal. Se prevén partidas presupuestarias para compensaciones asociadas al mérito, la productividad o similares, que son repartidas entre todo el personal en función de algún criterio, generalmente no asociado al mérito individual sino a la antigüedad o la categoría escalafonaria. Cuando estas compensaciones están asociadas formalmente a la evaluación individual, las características de los instrumentos empleados o su aplicación, conducen a que todo o la mayoría del personal perciba esta retribución.
- b) Distribución entre el personal mejor evaluado. Los mecanismos de asignación están diseñados para que sólo una parte del personal perciba premios en función de su evaluación en cada período o, en su defecto, que perciban en la práctica proporciones diferentes de la retribución.

Para adquirir legitimidad deben garantizar que exista una razonable igualdad de oportunidades para acceder a las compensaciones y requieren que los mecanismos de evaluación sean transparentes.

Esta segunda opción es más frecuente, pero adolece de los defectos arriba señalados. La primera opción, en cambio, no parece aplicarse en forma generalizada para una jurisdicción completa, pero se aplica en organizaciones aisladas, como los entes recaudadores de impuestos.

Finalmente, y con relación a la frecuencia de la evaluación, la legislación, se aplique o no, prevé casi siempre evaluaciones anuales, aunque también se registran casos en que la normativa establece evaluaciones más frecuentes (v.g. semestral) o éstas se practican de manera eventual o esporádica.

2.6.8 Capacitación y desarrollo de recursos humanos

En más de la mitad de los países reportados, la legislación contempla la obligatoriedad de que el estado asigne recursos a la capacitación de sus funcionarios,¹⁶ pero en los restantes casos no se pronuncia al respecto. Cuando sí lo dispone, los tipos y objetivos de la capacitación se refieren principalmente a la necesidad de: a) preparar a los servidores públicos para la promoción y b) corregir déficit de conocimientos o destrezas. Salvo en un caso, en que se premia a los empleados con alta calificación, la capacitación no parece estar vinculada con el desarrollo de las calificaciones del personal en función de organigramas de reemplazo o del propósito de premiar a los agentes altamente calificados. En la práctica, las acciones de capacitación y desarrollo son limitadas, sea por falta de recursos, de voluntad política para priorizar su mayor difusión o por incapacidad para programarlas sobre la base de una real detección de déficit de capacidades personales.

Entre las orientaciones básicas de los programas de desarrollo de los empleados públicos, se destacan las siguientes:

- a) Programas de desarrollo según perfiles profesionales individuales, en función de las oportunidades y recursos disponibles y de las necesidades y potencialidades individuales.
- b) Programas de desarrollo según perfiles profesionales institucionales (gerencial, de investigación, técnico, etc.) en los que se evalúa el potencial individual respecto de los mismos. Estos esquemas requieren mecanismos de evaluación de las personas y de acreditación de sus antecedentes.
- c) Inexistencia de programas formales de desarrollo. La administración pública (cualquiera sea su nivel jurisdiccional) no dispone de sistemas o mecanismos para el diseño y aplicación permanente de programas de desarrollo del personal, o bien los mismos son utilizados excepcionalmente en alguno(s) de sus organismos.

Tienden a predominar en ALC las opciones a) y c), registrándose sólo dos casos en que se destaca la opción b). Con respecto a las orientaciones básicas de los programas de capacitación, se plantean dos pautas básicas:

- a) Capacitación en función de una demanda específica. Se dispone de programas y planes de capacitación basados en la detección de necesidades del personal, mediante instrumentos de aplicación sistemática y permanente. Estos programas y planes prevén la disponibilidad de recursos en las previsiones presupuestarias. En ciertos casos, la programación se vincula a los sistemas de carrera, estableciéndose la necesidad de obtener créditos de capacitación para el avance horizontal o vertical en el escalafón.
- b) Capacitación en función de una oferta inespecífica, no basada en la detección de déficit de formación individuales. En este caso, toda oferta genera su demanda. La capacitación consiste

¹⁶ No obstante, en ciertas ocasiones, si bien existe una obligación genérica por parte del estado, no se establece una cifra o monto específico.

en el ofrecimiento indiscriminado de cursos, generalmente en forma esporádica y sin responder a una evaluación sistemática de las necesidades de capacitación de los diferentes estratos o niveles de personal.

Predominan en la región las situaciones que corresponden a la segunda orientación (60% del total).

En general, no existe un monopolio estatal para la capacitación de empleados públicos, pese a que la mayoría de los países cuentan con centros de capacitación que concentran la mayoría de las actividades de formación. Sólo dos países informan la existencia de monopolio, agregando que esa circunstancia conspira contra la calidad o efectividad de la formación.

Una de las razones del reducido arraigo que tiene la actividad formativa en el SC es que las normas vigentes en materia de capacitación no prevén mecanismos para responsabilizar a los titulares de unidades o programas por la asignación de los recursos y los resultados de la actividad desarrollada. En ausencia de evaluación de esta actividad y de aplicación de sanciones, el sistema tiende a realimentar el desinterés y la mediocridad.

La proporción de la masa salarial asignada a la capacitación de funcionarios varía considerablemente. En varios países, existen diferencias significativas entre los recursos que destinan a la capacitación distintas instituciones del sector público. Por ejemplo, es mucho más frecuente que se destinen recursos más o menos cuantiosos a capacitar personal especializado que no revista en el escalafón general de la administración pública, tales como los de salud, educación, tributario, del servicio exterior o el de empresas públicas y organismos descentralizados. También existen amplias diferencias en la capacitación ofrecida a distintos tipos de personal (y niveles de sus puestos de trabajo), siendo frecuente, por ejemplo, la capacitación de mandos medios.

En algunos casos, los gobiernos, a través de algunas de sus instituciones, promueven la formación de posgrado o la especialización de sus agentes en el exterior, brindándoles becas y comprometiendo sus servicios por un determinado período de tiempo a su regreso. En otros casos, se limitan a conceder licencias con o sin goce de haberes, frente a la iniciativa del personal de obtener una admisión en un programa de posgrado.

2.6.9 Condiciones de trabajo

Entre las reglas que establecen las condiciones de trabajo en el sector público, la cantidad de horas de trabajo y los horarios han sido frecuentemente objeto de negociación y fuente relativa de privilegios frente al mercado laboral privado. Si bien, históricamente, las jornadas laborales han sufrido reducciones importantes, ha existido una tendencia a que la cantidad de horas trabajadas por los servidores públicos fuera menor que la de los trabajadores del sector privado.

Podría argumentarse que ello guarda relación con los salarios percibidos en ambos mercados, bajo el supuesto de que las remuneraciones en el servicio civil son menores que las que se pagan en el sector privado. Ello no es necesariamente así y depende por lo general del nivel del puesto ocupado o, a veces, de las relaciones personales (de tipo prebendalista) que el empleado haya establecido. Como se verá en el punto relativo a la estructura salarial, parece existir un patrón recurrente en los países según el cual los salarios del personal estatal de menor nivel son, comparativamente, más elevados que los del personal equivalente en el sector privado; e inversamente para el personal que ocupa los puestos de mayor nivel, sobre todo los más altos, en los que las diferencias se invierten.

De todos modos, existen en un mismo país grandes variaciones en la cantidad de horas de trabajo según los empleados pertenezcan a escalafones o sistemas de personal más o menos privilegiados. Esto es más notorio en las diferencias que a menudo existen entre personal de las administraciones públicas nacional y subnacionales. Por ejemplo, en algunas provincias argentinas son exigibles

jornadas de trabajo que no superan las 6 o 7 horas diarias. La información de los países de ALC indica que la media de la jornada de trabajo asciende a 8 o más horas diarias, si bien existen países en los que, en promedio, más del 60% de los servidores públicos trabajan menos de 7 horas diarias.

Los horarios de trabajo constituyen otro tema no siempre bien resuelto. Dada la gran variedad de actividades y servicios que presta la administración pública, los horarios deben adecuarse muchas veces a las restricciones que impone la naturaleza de esos servicios. En algunos casos se requiere atención permanente, como en las comisarías de policía, los hospitales para las guardias de urgencia o los servicios de bomberos. En la Administración Central, se tiende a contar con un horario único para todos los ministerios, pero los organismos descentralizados que atienden público tienen generalmente la facultad de fijar sus propios horarios.

Otro tema vinculado con los horarios es la flexibilidad que existen en algunas administraciones para fijar bandas horarias que tratan de contemplar a veces más las necesidades del propio personal que las de los usuarios. Este tema también se relaciona con una característica muy propia del empleo público, que es utilizado a menudo como seguro de desocupación o actividad complementaria de otras, desarrolladas fuera de horarios de trabajo que facilitan el doble o múltiple empleo, como son los horarios continuos de seis horas que dejan libres las mañanas o las tardes. Estas posibilidades son mucho más accesibles por los profesionales, que en algunos países, pueden ejercer su profesión en otros ámbitos públicos o privados.

2.7 Administración salarial

Los salarios constituyen, en primer término, la contraprestación material de los servicios prestados al estado por su personal. Pero además, expresan la política institucional en materia de retención y desarrollo de carrera de ese personal. Implícitamente, el sistema salarial puede contener -o no- buena parte de los incentivos que promueven un comportamiento meritocrático, la permanencia en el sector público, la asunción de mayores responsabilidades, la capacitación permanente y otras actitudes favorables a un mejor ajuste entre objetivos individuales e institucionales. En gran medida, el grado de incentivación del sistema salarial está asociado a la estructura, flexibilidad y composición de las remuneraciones.

2.7.1 Estructura del sistema salarial

La mayoría de los sistemas salariales vigentes en el sector público de la región no adopta seriamente el principio de “igual pago para igual trabajo en condiciones similares” (lo cual supone que el personal que realiza tareas equivalentes en distintos niveles e instituciones cobra aproximadamente lo mismo). Con excepción de cuatro casos, los demás países señalan que sus sistemas no se ajustan a dicho principio, o bien lo hacen sólo de forma parcial. Ello se ve corroborado por el hecho de que la mayoría numerosos países, no se utiliza ningún sistema de valoración de los puestos de trabajo, a los fines de definir la estructura salarial. Cuando ello ocurre, los sistemas pueden consistir en:

- a) una metodología específica de valoración (puntos, ranking, etc.) y el contraste con estudios de salarios de sectores de referencia; o
- b) un sistema propio, que contrasta la importancia interna de los distintos tipos de puestos, pero no referencia el valor de éstos al mercado externo de retribuciones.

Las respuestas no muestran un claro predominio de ninguna de las dos opciones.

Para conocer aproximadamente la forma de la curva que define la estructura salarial de los países de la región, se solicitó información sobre la relación entre el salario básico mínimo y el correspondiente

al máximo grado de la escala salarial.¹⁷ Las respuestas recibidas, muestran grandes variaciones y señalan diferencias igualmente importantes en el grado de “achatación” de la curva, lo cual es a menudo fuente de desincentivación para un mejor desempeño. Los valores extremos son 1 a 2,89 veces superior y 1 a 67 veces superior, con amplias diferencias en las situaciones intermedias informadas (v.g. 1 a 10, 1 a 26).

También se preguntó a los gobiernos de la región cuál es el rango salarial promedio (diferencia entre salario básico y salario máximo percible) para los niveles más bajo y más alto de la escala salarial. Por ejemplo -se indicó- este rango puede ser del 100% en el nivel más bajo y 60% en el más alto de la escala. Teóricamente, los rangos salariales suelen ser mayores en los niveles más bajos de la escala salarial (por ejemplo, un empleado puede cobrar un salario 100% superior al básico por aplicación de otros adicionales, tales como antigüedad, cargas de familia, refrigerio u otros). En cambio, en los niveles más altos, los adicionales por encima del básico tienden a representar un valor inferior a éste. Si bien se han reportado situaciones “esperables”, como 80%-60%, 100%-55% o incluso 96%-96%, respectivamente, también se ha verificado en un caso que la relación se invierte agudamente (25%-300%).

Finalmente, a pesar de que ALC no sufren hoy procesos inflacionarios de la intensidad que la región afrontó en el pasado, se solicitó a los países opinión sobre la medida en que el sostenido incremento de precios pudo haber distorsionado las estructuras salariales en el sector público y devaluado los escalafones, sin haberse podido efectuar los ajustes oportunos. La distribución de las respuestas es relativamente pareja entre aquéllos que han respondido que el efecto ha sido alto, mediano y bajo, registrándose un leve predominio de la primera opción.

2.7.2 Criterios de definición de la composición salarial

Los criterios utilizados para definir la composición salarial varían significativamente según los sistemas de SC. No obstante, en la mayoría de ellos, una parte muy significativa de la remuneración está constituida por conceptos asociados a la naturaleza y nivel del puesto ocupado por el personal. Asimismo, en seis países, una proporción considerable de la remuneración está constituida por conceptos asociados a características personales, tales como la categoría escalafonaria, la antigüedad, la formación y otros, que dependen de valoraciones individuales, se mantienen una vez adquiridos y no cambian respecto a la función cumplida o al nivel de desempeño.

Por otra parte, la significación relativa de los “adicionales” salariales, según representen compensaciones vinculadas con características o circunstancias de las personas, con los requerimientos de los puestos de trabajo o con el nivel de desempeño, varía enormemente entre sistemas y subsistemas salariales, aún dentro del mismo país. En algunos casos, el número de estos adicionales pueden superar ampliamente los 50¹⁸ pero más del 50% de los casos prácticamente no conceden estos adicionales, o bien prevén menos de 10 adicionales). Por último, en seis países, los adicionales oscilan entre 10 y 50. Si bien una composición salarial abundante en conceptos de retribución puede servir para discriminar mejor, a efectos remunerativos, entre responsabilidades y tipos de tareas o entre condiciones diferenciales en que se desarrolla el trabajo, también ha servido a menudo para resolver conflictos salariales, mediante la concesión de adicionales que tuvieran un alcance parcial y, por lo tanto, no afectaran sustancialmente la masa salarial total de la administración pública.

¹⁷ Por cierto, este dato aislado no permite conocer la “forma de la curva”, ya que ésta puede mostrar en su trayectoria grandes irregularidades para diferentes grados salariales, pero al menos da una idea sobre sus extremos.

¹⁸ Corresponde aclarar que el número de adicionales se obtiene sumando todos aquéllos que se conceden en la Administración Pública y no, únicamente, los que se pagan en un determinado organismo.

Las respuestas a la pregunta sobre la proporción que representa el salario básico del personal respecto a la remuneración total corroboran la situación diferencial que se advierte en los países respecto a los conceptos de retribución adicionales al básico. En seis de ellos el porcentaje es superior al 80%, en siete oscila entre el 50% y el 80% y en otros cuatro, el salario básico representa menos de la mitad de la remuneración total.

Asimismo, la capacidad para asegurar un estricto cumplimiento de las políticas y directivas centrales en materia salarial también revela grandes diferencias entre países y entre ámbitos de un mismo país, aunque en su mayoría los cuestionarios dan cuenta de la existencia de capacidad de control en ciertos ámbitos, pero no en otros¹⁹. Dicha capacidad tiene una fuerte correlación con la disponibilidad de sistemas de información capaces de monitorear de manera regular y oportuna la aplicación de las políticas gubernamentales en materia de salarios para el personal público.

2.7.3 Sistemas de nómina o liquidación de haberes

El mecanismo utilizado a los efectos de preparar la nómina y liquidar los haberes del personal puede asumir alguna de las siguientes modalidades:

- a) Una unidad organizativa (v.g. Centro de Cómputos), perteneciente a un Ministerio de Planificación, Hacienda, Función Pública o similares, tiene la responsabilidad de preparar la nómina y procesar la liquidación de los haberes para la totalidad de los servidores públicos.
- b) Una unidad similar a la del caso anterior tiene la responsabilidad de procesar la liquidación de haberes de una parte considerable de la nómina; otras instituciones tales como organismos descentralizados, empresas públicas o incluso organismos de la Administración Central (como los de educación) tienen sus propios sistemas para realizar esta tarea.
- c) Prácticamente cada institución posee su propio sistema de nómina y procesa la liquidación de los salarios.

En la región se registran las tres modalidades, con una tendencia predominante de la tercera opción. No es extraño que un país pequeño y unitario posea un sistema de nómina totalmente centralizado (único caso de este tipo entre los reportados) pero es más curioso que países de dimensión similar tengan múltiples sistemas. El tema es importante, por cuanto la existencia de un sistema único, aunque distribuido, tiene amplias ventajas desde el punto de vista del control y de la posibilidad de desarrollar sistemas de información gerencial, tanto institucionales como centrales.

3. Exitos y fracasos en la experiencia de la región (*best practices*)

Según el análisis precedente, los países de ALC registran avances muy diferentes en materia de reforma del SC. En algunos casos, se intentaron transformaciones importantes en las reglas de juego que gobiernan las relaciones entre el personal y la administración, constituyéndose las medidas adoptadas en pieza clave de la estrategia de modernización del estado. Al menos, así dos países de la región.

A partir de este rol protagónico de la reforma del SC, es posible considerar una variedad de situaciones en las que, alternativamente, este tipo de cambios ha tenido una significación decreciente hasta el extremo de no haber sido considerado en los programas de reforma. Es previsible que, en la mayoría de los casos, los países reporten que la modernización del SC ha sido, o bien uno de los componentes importantes pero no el principal o, en menor medida, una política en cuyo nombre se encararon algunas acciones de mejoramiento de la gestión. Sólo en tres casos se señala que este

¹⁹ Algunos países reportan una mayor capacidad de control de los sectores públicos centralizados, en relación a los autónomos o descentralizados.

tipo de reformas no ha sido considerada o ha sido postergada para una etapa posterior, agregando que en su nombre se privatizó y consiguió que abandonara el sector público el personal más capacitado.

Entre los aspectos que merecieron consideración principal en las reformas efectivamente introducidas durante la última década, pueden mencionarse los siguientes:

- a) cambios destinados a introducir mayor racionalidad en los escalafones o regímenes de recursos humanos;
- b) introducción de mecanismos competitivos y transparentes en materia de concursos y promociones;
- c) implementación de sistemas de evaluación de desempeño;
- d) ordenamiento de la estructura y/o composición de los sistemas salariales; y
- e) intensificación de la labor de capacitación y desarrollo del personal.

Todas las opciones han sido señaladas como objeto de reforma y, en la mayoría de los casos, los respondientes eligieron entre dos y cinco opciones.²⁰ La introducción de cambios tendientes a lograr escalafones más racionales ha sido una modalidad frecuente y ambiciosa, aunque a la vez muy resistida por el personal y sus representaciones gremiales. Un obstáculo usual ha sido, además, que en algunos países una parte importante de los regímenes de recursos humanos contemplan contratos colectivos de trabajo que son objeto de negociación entre el estado y los sindicatos, en lugar de ser regidos por instrumentos normativos propios del sector público. Las modificaciones exitosas de los regímenes de recursos humanos han coincidido por lo general con situaciones de fuerte reducción del gasto público, al amparo de normas de emergencia que suspendieron total o parcialmente la vigencia de los contratos colectivos.

El incremento de la transparencia en los mecanismos de concursos y promociones ha sido también blanco importante de las reformas, a la vez que una política que goza de consenso por parte de servidores públicos y sindicatos. Pero sólo ha logrado implantarse de manera parcial, principalmente en aquellas áreas del servicio civil donde los requerimientos de calificación profesional son más estrictos y, simultáneamente, la naturaleza de las prestaciones pone a los servidores en contacto directo con los usuarios. Ejemplos típicos de ello son las áreas de servicios de salud y de servicios educativos.

Uno de los principales obstáculos para la aplicación generalizada de mecanismos de concursos y promociones reside en el interés de los funcionarios políticos por disponer de altos grados de libertad para la designación de colaboradores inmediatos, así como, en lo que respecta a puestos de trabajo de menor calificación, la pervivencia de prácticas clientelares.

Mayor importancia aún ha tenido, según los gobiernos, la introducción de sistemas de evaluación de desempeño, al menos en cuanto a su formalización normativa. De hecho, diez países la mencionaron, con lo cual resultó la que mayor adhesión parece haber tenido en los programas de reforma. Paradójicamente, también parece haber sido la que menor implementación ha tenido, si nos guiamos por los comentarios recogidos en el cuestionario al referirse a este tema (ver punto 2.6.7). En la práctica, estos sistemas han tendido a tropezar con serios escollos, derivados de la vigencia de pautas culturales poco permeables a la aceptación de criterios meritocráticos como los implícitos en la calificación del desempeño. Es previsible que, en la experiencia de la región, se registren muchos intentos por incorporar estos sistemas a la práctica de la gestión de recursos humanos, pero probablemente serán escasas las experiencias verdaderamente exitosas.

²⁰ De hecho, los 19 países respondientes marcaron un total de 45 respuestas sobre la inclusión de estas opciones en las estrategias de reforma de los países.

También se ha considerado al ordenamiento de la estructura y/o composición de los sistemas salariales como uno de los aspectos frecuentemente presentes en las reformas del servicio civil. Las situaciones observadas no difieren tanto por la coherencia de los sistemas salariales que se intentó implantar, sino por los alcances de su ámbito de aplicación. Así, es frecuente que tales ordenamientos hayan alcanzado sólo a una parte de los servidores públicos, generalmente los pertenecientes a la Administración Central. Adicionalmente, el reconocimiento de los derechos adquiridos bajo los sistemas salariales que se reemplazan conduce a que la plena vigencia de los nuevos sistemas se alcance sólo en el largo plazo, y tanto más lentamente cuanto menor es la tasa de rotación del personal.

Por último, la promoción de la capacitación y desarrollo del personal también ha sido incorporada a los programas de modernización del SC. La importancia de estas reformas puede evaluarse desde dos perspectivas complementarias. Por un lado, el aumento de la proporción de los servidores públicos que cada año accede a procesos de capacitación y desarrollo, así como la intensificación de la frecuencia con que lo hacen. Por otro, el grado de introducción de mecanismos de detección de necesidades individuales e institucionales de capacitación y desarrollo, que permitan la adopción de planes y programas adecuados. En general, parecen predominar los avances del primer tipo, y sólo excepcionalmente, se ha contemplado suficientemente el segundo aspecto. De esta manera, la posibilidad de acceso a los procesos de capacitación y desarrollo queda principalmente librada a la iniciativa y el interés individual de los servidores públicos. Un factor que coadyuva a ello es la escasa relación directa entre niveles de desarrollo alcanzado por los empleados y su nivel de retribución.

Entre los comentarios recibidos en las encuestas, se señalan adicionalmente esfuerzos por reordenar las estructuras organizativas y los puestos de trabajo a partir de procesos y productos públicos, en el marco de una redefinición estratégica de las responsabilidades estatales y de las modalidades de prestación de sus productos. Este tipo de reformas apunta, a mi juicio, a la implantación efectiva de una gestión por resultados y justifica el énfasis otorgado en el presente trabajo al tema de administración de estructuras y puestos de trabajo.

De igual manera, los comentarios incorporan otro tipo de cambios no incluido entre las opciones a la pregunta que nos ocupa. Se trata del desarrollo de sistemas de clasificación de cargos y gestión de recursos humanos, que se han encarado en varios países.

Algunos países muestran esfuerzos importantes por mejorar la interacción entre los servidores públicos y la ciudadanía. Para ello, han empleado uno o más de los siguientes instrumentos:

- a) capacitación del personal en el mejoramiento de la atención al público;
- b) difusión de guías e instructivos que faciliten el trámite administrativo;
- c) acceso del ciudadano, en su interacción con la administración pública, a sistemas de información computarizados;
- d) firma de cartas-compromiso con el ciudadano por parte de agencias públicas; y
- e) organización de sistemas de audiencia pública e instancias de participación ciudadana en el control de la gestión.

La capacitación del personal para una mejor atención al público, así como la publicación y distribución de instructivos de distinto tipo, constituyen una iniciativa frecuente de los gobiernos, que se viene aplicando desde hace muchos años y ha sido ensayada tanto en forma centralizada como descentralizada. Once países informan, coincidentemente, que han tenido experiencias de ambos tipos. También comienza a ser habitual el acceso de usuarios a sistemas de información computarizados, aunque por lo general se limitan a facilitar consultas sobre estado de los trámites, se aplican en pocas instituciones y no contemplan aún mecanismos realmente interactivos. Siete de los once países antes mencionados también ha hecho uso de estos adelantos, además de otros dos.

La suscripción de cartas-compromiso y la organización de audiencias públicas como mecanismo de participación y control ciudadano, sólo se está adoptando de manera incipiente, generalmente bajo la modalidad de pruebas piloto en ámbitos jurisdiccionales descentralizados o subnacionales, sin que todavía se observe un genuino arraigo de estas prácticas en la cultura administrativa del sector público. Dos importantes países de la región se encuentran actualmente embarcados en ambiciosos programas de difusión de cartas-compromiso y sistemas similares, siguiendo la experiencia inglesa de los *citizen charters*. Uno de ellos ha comenzado a utilizar las audiencias públicas en el ámbito de actuación de los entes reguladores de servicios públicos, defensorías del pueblo u órganos de defensa de la competencia.

Finalmente, y aún cuando no puedan incluirse legítimamente entre las reformas de segunda generación, las simples reducciones de plantas de personal (*downsizing*) han tenido un fuerte impacto sobre el SC y, desde cierta perspectiva, han sido consideradas como reformas exitosas. Las modalidades empleadas para producir estas reducciones han sido las siguientes:

- a) Retiros voluntarios
- b) Jubilaciones anticipadas
- c) Eliminación de plantas de contratados o personal no permanente
- d) Pase de agentes a situación de disponibilidad
- e) Despidos por superposición de estructuras
- f) Despidos directos con o sin indemnización
- g) Congelamiento de vacantes

La información recibida confirma que todas estas modalidades son o han sido aplicadas en la experiencia de la región sin que se advierta un predominio claro de alguna de ellas. Lo más característico de las respuestas es que en su mayoría reportan la aplicación simultánea o alternada de varios de estos mecanismos.

4. Algunas conclusiones preliminares

La principal conclusión que surge del análisis precedente, es que muchas de las reformas que actualmente son consideradas propias de las *best practices* según el estado del arte, se reflejaron en la legislación de un buen número de los países de la región, pero no llegaron a tener una aplicación práctica a la altura de las intenciones. Leyes de Servicio Civil, Función Pública o, más genéricamente, Reforma o Modernización del Estado, han sido adoptadas por la mayoría de ellos. Nuevos sistemas de carrera, cuerpos especializados de personal, programas de capacitación más o menos innovadores, normas sobre concursos y evaluación de desempeño, han creado una generalizada sensación de que la reforma del SC ha conseguido por fin instalarse en la agenda del estado. El financiamiento internacional ha promovido la elaboración de manuales de procesos, sistemas de clasificación de puestos, soportes informáticos para la construcción de sistemas de información y muchas otras iniciativas por el estilo. Y sin embargo, cuando se pasa revista a los resultados logrados, la brecha entre iniciativa y logro continúa siendo profunda.

En mi opinión, las causas de este rezago se deben, en última instancia, al hecho de que los cambios a los que apuntan las políticas y decisiones adoptadas, no consiguen resolver plenamente el conflicto subyacente entre la racionalidad técnica en que se fundan y las condiciones culturales y políticas del medio en que pretenden ser implantadas. Las reformas de “primera generación” tuvieron mucha menor resistencia, por cuanto lo que estaba en juego en la mayoría de sus expresiones fueron consideraciones jurídicas y económico-financieras: transferencias jurisdiccionales, contratos, ventas, pago de cánones y derechos y otras de naturaleza similar. En cambio, las reformas de “segunda generación” entrañan transformaciones de orden tecnológico y cultural mucho más determinantes, que para colmo exigen cuotas mucho más importantes de voluntad política. Desprenderse de

empresas, agencias y responsabilidades públicas resulta mucho más sencillo que emprender la tarea de reformar aquéllas áreas de la gestión estatal en que ya no es posible transferir a nadie el cometido de mantener y perfeccionar el aparato estatal remanente (Oszlak, 1999).

Los sistemas de servicio civil, decididamente, conforman el núcleo central de estos procesos de transformación, pero por las circunstancias apuntadas, también son los más vulnerables, por estar más expuestos a la inercia de culturas burocráticas perimidas aunque vigentes, a la acción de infaltables *luddites* administrativos siempre dispuestos a resistir la introducción de cambios tecnológicos y al doble discurso de políticos de ocasión, para quienes su formal respaldo a las reformas del servicio civil se ve transgredido en sus acciones concretas, en tanto esas reformas contradicen su real vocación por la utilización espuria e interesada del servicio civil como fuente de poder.

Bibliografía citada

Haggard, Stephan, "La reforma del Estado en América Latina", en Revista Reforma y Democracia N° 11, CLAD, junio 1998.

Oszlak, Oscar (1994), "Las demandas de formación de Administradores Públicos frente al nuevo perfil del Estado", publicación del INAP en el marco de la II Reunión de la Red de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Córdoba, Argentina.

Oszlak, Oscar (1999), "Quemar las naves: o cómo conseguir reformas estatales irreversibles", Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental Año 6 N° 14, Buenos Aires.

Reid, Gary (1992) Civil Service Reform in Latin America: Lessons from Experience, Documento 4, PNUD.

Stevens, Mike (1994) "Preparing for civil service pay and Employment reform", en Lindauer, David and Nunberg Barbara: Rehabilitating Government: Pay and employment reform in Africa, World Bank, Washington D.C.