

Planificación (¿estratégica?) de recursos humanos en los gobiernos latinoamericanos

Mercedes Iacoviello y Mónica Silvana Iturburu

Introducción

La planificación estratégica de los recursos humanos requiere vincular la estrategia organizacional con las políticas y prácticas de gestión del empleo. Cuando se realiza en el marco del sector público, esta actividad se enfrenta con desafíos mayores a los del sector privado, atendiendo a la especificidad de la gestión pública. Al ejercer el rol de productor, proveedor o regulador de bienes y servicios, el proceso político sustituye al mercado como mecanismo de asignación de recursos del Estado, tanto al determinar el volumen del gasto público como al definir qué sectores serán prioritariamente afectados; estas decisiones determinan el peso relativo del sector público en la distribución de la renta nacional e inciden en la redistribución de los ingresos y los gastos. Ello implica que la gestión pública no responde a la lógica de ‘una decisión-un actor’, sino a la existencia de múltiples decisiones y actores, con distintos intereses, recursos y mandatos, muchas veces contrapuestos entre sí. En definitiva, son rasgos distintivos del proceso político el pluralismo, la fragmentación de la autoridad y la legitimidad del disenso sobre objetivos (Echebarría y Mendoza, 1999), todo lo cual define la existencia de características particulares a la gestión de recursos humanos en el sector público.

En este marco, la planificación de los recursos humanos en la función pública requiere de algunas definiciones preliminares: contar con un plan estratégico de mediano y largo plazo de escala nacional, generar los acuerdos necesarios entre las distintas fuerzas políticas –lo que incluye a los sindicatos del sector público– para sostener las líneas

estratégicas definidas, y disponer del conocimiento, el respaldo político y el pensamiento sistémico necesarios para gestionar en los niveles macro y micro en forma simultánea. También requiere la adopción deliberada de la transparencia como estrategia para erradicar la influencia de las oligarquías políticas o la captura por parte de las empresas privadas.

Estos requisitos preliminares, condiciones básicas para que pueda operar un sistema de planificación estratégica de recursos humanos, han estado poco presentes en la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos. Con democracias jóvenes y, en algunos países, aún no totalmente consolidadas, decisiones pendulares respecto del rol del Estado, prácticas patrimonialistas y escasa independencia del poder económico, los gobiernos no han podido, no han sabido o no han querido emprender las reformas necesarias para pasar a otro nivel de desarrollo del empleo público.

En el presente trabajo se pretende abordar el análisis de la efectividad de los procesos de planificación estratégica de recursos humanos en los países latinoamericanos. Para ello se hará un recorrido por las investigaciones realizadas durante la última década sobre la gestión de recursos humanos en el sector público latinoamericano, estudios que se constituyen en la fuente de la información consultada. Luego, haciendo foco en el objetivo de este trabajo, se describirán los aspectos conceptuales del subsistema de planificación, y se dará cuenta de los principales hallazgos de las investigaciones, tanto en lo aspectos cualitativos como cuantitativos, en todo lo relativo a la planificación de recursos humanos en el servicio civil.

Marco conceptual y antecedentes de investigación

Investigaciones comparadas sobre el servicio civil en América latina

La contribución de las organizaciones públicas al desarrollo de sus comunidades ha sido confirmada por una sólida evidencia empírica que demuestra la vinculación entre la calidad institucional pública y el crecimiento económico. Según abundantes estudios econométricos, más de la mitad de las diferencias en los niveles de ingreso entre los

países desarrollados y los de América Latina se asocian a deficiencias en las instituciones de estos últimos. El punto inflexión de la tendencia del ‘Estado mínimo’ marcada por el Consenso de Washington en 1989, fue el Informe de Desarrollo Mundial de 1997 del Banco Mundial “El Estado en un mundo en transformación”, en el que se reconoce la necesidad de Estados capaces como un ingrediente básico del desarrollo. Dos años antes, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) había aprobado la “Estrategia de Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil” en la que se pregonaba la relación directa entre el desarrollo económico y la calidad del proceso de gobierno (Echebarría, 2001). La “Estrategia de Modernización del Estado” aprobada en 2003 señalaba a la gestión pública como una de las cuatro áreas prioritarias para la acción del BID, destacando la necesidad de “desarrollar y fortalecer los sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad, mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión del gasto, modernizar la gestión de servicios públicos y aprovechar en la gestión pública el potencial de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información” (Echebarría, 2006a:8). Este retorno del Estado a la agenda del desarrollo revalorizó la importancia de contar con información sobre el empleo público en América Latina.

Carlson y Payne (2003) publicaron un estudio comparativo de estadísticas de empleo público en los veintiséis países prestatarios del BID, los que proporcionaron información de los años 1995 y 1999, o año más próximo, sobre una serie de datos de empleo y salarios públicos. Casi en forma paralela, el proyecto Diálogo Regional de Políticas del BID, en una etapa inicial del proyecto de Diagnóstico de Sistemas de Servicio Civil de América Latina y Caribe (2002-2003) que coordinara Koldo Echebarría, investigó los indicadores de empleo y salarios del sector público que el Banco Mundial había propuesto en 2001.

En junio de 2003, en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado desarrollada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, se aprobó la “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, documento redactado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (NU-DESA), y posteriormente respaldado, en noviembre de 2003, por la XIII Cumbre

Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. El documento de base para la elaboración de esta Carta Iberoamericana fue producido por Francisco Longo, tomando en cuenta la estructura del Marco Analítico utilizado en el proyecto de diagnóstico desarrollado en el Diálogo Regional de Política del BID, por lo cual el marco conceptual de la gestión estratégica de recursos humanos se extendió como estándar para la región.

En la segunda etapa del proyecto Diagnóstico de Sistemas de Servicio Civil, que consistió en la consolidación de la información y en la extensión del proyecto a los dieciocho países de América Latina y los cuatro países del Caribe (BID-DRP, 2006 y 2008) se trabajó con un listado acotado de siete indicadores del servicio civil. Los países latinoamericanos incluidos fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, en tanto los de Caribe fueron Barbados, Belice, Jamaica y Trinidad Tobago (Echebarría, 2006b; Mateo y Echebarría, 2008). Este proyecto permitió desarrollar y acumular conocimiento estratégico sobre la gestión de recursos humanos y el grado de implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD-NU, 2003) en Latinoamérica y el Caribe, y resultó de alto interés tanto para los organismos internacionales como para los gobiernos de la región.

Proyectos subregionales desarrollados en los años siguientes permitieron estudiar la evolución de los servicios civiles en algunos de los países. Tal es el caso de los de América Central y la República Dominicana, a través del Primer y Segundo Informe Barómetro sobre la Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y República Dominicana (Longo, 2009; Longo, 2012). También se actualizaron en proyectos específicos el caso chileno (Iacoviello y Amaya, 2009), peruano (Iacoviello, 2010) y ecuatoriano (Iacoviello, 2011), y se encuentra en curso un estudio que encara la actualización del resto de los países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, Venezuela y Uruguay). Con la salvedad de Venezuela, cuya particular situación institucional impidió que su gobierno pudiera prestar apoyo a la investigación, se espera disponer de la actualización de la información de los ocho países restantes, para luego cruzar esta información con los

resultados de las dos mediciones del Bar3metro de la Profesionalizaci3n del Servicio Civil en Am3rica Central y la Rep3blica Dominicana y los diagn3sticos de Chile, Ecuador y Per3, de modo de disponer de un panorama actualizado para toda la regi3n.

En paralelo, y como parte del proyecto Proyecto DataGov, Mercedes Iacoviello y M3nica Iturburu definieron y relevaron un conjunto de dieciocho variables y construyeron diecinueve indicadores sobre empleo p3blico en los dieciocho pa3ses latinoamericanos. Como derivaci3n del trabajo realizado se construy3 un tablero de control que ilustra el grado de accesibilidad y la precisi3n de la informaci3n sobre empleo p3blico suministrada por los pa3ses.

Carta Iberoamericana de la Funci3n P3blica (CIFP)

El pre3mbulo de la CIFP reconoce las evidencias resultantes de estudios realizados por organismos internacionales acerca de la “relaci3n positiva entre la existencia de sistemas de funci3n p3blica o servicio civil investidos de tales atributos y los niveles de confianza de los ciudadanos en la administraci3n p3blica, la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupci3n, y la capacidad de crecimiento econ3mico sustentable de los pa3ses”. Tambi3n afirma que “una administraci3n profesional que incorpora tales sistemas contribuye al fortalecimiento institucional de los pa3ses y a la solidez del sistema democr3tico”. Ahora bien, entiende que su existencia requiere que la “gesti3n del empleo y los recursos humanos al servicio de los gobiernos incorpore los criterios jur3dicos, organizativos y t3cnicos as3 como las pol3ticas y pr3cticas que caracterizan a un manejo transparente y eficaz de los recursos humanos” (CLAD-UN, 2003:3).

A partir de estas evidencias, y considerando la necesaria adaptaci3n a la “idiosincrasia, historia, cultura, tradici3n jur3dica y entorno institucional propios de cada pa3s”, la CIFP se propone establecer un “conjunto de bases comunes, sobre las cuales debiera articularse el dise1o y funcionamiento de los diferentes sistemas nacionales de funci3n p3blica en los pa3ses iberoamericanos” (CLAD-UN, 2003:3). Por ello, la CIFP se constituye en el est3ndar regional para el desarrollo de los servicios civiles, al establecer como finalidad:

“a) Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a este como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública.

b) Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana.

c) Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso resulten adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública en dicho ámbito” (CLAD-UN, 2003:5).

La ‘función pública’, concepto al que se refiere la CIFP (CLAD-UN, 2003:5), es el “conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas” que lo integran, en una realidad nacional determinada. “Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general”. La CIFP define un ámbito de aplicación amplio, que abarca a los diferentes sectores del sistema político administrativo, los diferentes niveles de gobierno y administración, y los diferentes grados de descentralización funcional. Sus principales criterios orientadores y principios rectores son los siguientes (CLAD-UN, 2003:8-9).

Criterios Orientadores: a) preeminencia de las personas; b) profesionalidad de los recursos humanos; c) estabilidad del empleo público y protección frente a destitución arbitraria; d) flexibilidad en la organización y la gestión del empleo público; e) responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado; f) observancia de los principios éticos; g)

promoción de la comunicación, participación diálogo y consenso; h) impulso de políticas activas de igualdad de género, protección e inclusión.

Principios Rectores: a) igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras; b) mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos; c) eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas; d) transparencia, objetividad e imparcialidad; e) pleno sometimiento a la ley y al derecho.

Puede afirmarse que la CIFP conjuga principios provenientes del modelo burocrático (mérito, capacidad, honestidad e integridad) y de la Nueva Gestión Pública (eficacia, servicio, desempeño, responsabilidad, flexibilidad). Esto surge del propio preámbulo, cuando enuncia el reconocimiento explícito de que un mejor Estado, que apueste a mejorar la gobernabilidad, estimular el desarrollo económico y reducir la brecha de desigualdad social, requiere inexorablemente de la profesionalización de la función pública, entendiendo por esto “la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracias” (CLAD-ONU, 2003:3; Iacoviello y Strazza, 2009).

Metodología de los diagnósticos institucionales y barómetros de la profesionalización del servicio civil

El Marco Analítico definido por Francisco Longo para el proyecto Diagnóstico de Sistemas de Servicio Civil, deriva de la aplicación de los dos grandes principios –mérito y flexibilidad– contenidos en la CIFP (Longo, 2002). Esta estrecha articulación motivó que la metodología propuesta se constituyera en el instrumento más adecuado para evaluar el grado de implantación de la CIFP.

El Marco Analítico propone cinco medidas de calidad del servicio civil (Longo e Iacoviello, 2010:9):

Eficiencia: grado de optimización de la inversión en capital humano que presenta el sistema de función pública, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia.

Mérito: grado en que el sistema de servicio civil incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquellas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas.

Consistencia estructural: solidez e integración sistémica del servicio civil, prestando atención al grado de: a) coherencia estratégica, o vinculación de las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos a las prioridades gubernamentales; b) consistencia directiva, o grado de desarrollo de la función directiva y su relación con la tecnoestructura central; c) consistencia de los procesos, o grado de interrelación y articulación entre los subsistemas que constituyen la gestión de recursos humanos.

Capacidad funcional: capacidad del sistema de servicio civil para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos. Abarca tres aspectos: a) competencia, o capacidad del sistema de servicio civil para asegurar el aprovisionamiento, desarrollo y estímulo de las competencias clave que el sistema público necesita; b) eficacia incentivadora, o grado en el que las prácticas de gestión de recursos humanos promueven el desempeño efectivo, el aprendizaje y la calidad del servicio; y c) flexibilidad, o grado en el que dichas prácticas incorporan pautas que facilitan la adaptación a los cambios en el contexto.

Capacidad integradora: eficacia con que el sistema de servicio civil logra armonizar las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad.

La construcción de estas cinco medidas de calidad del servicio civil, derivaba de la valoración de 93 puntos críticos que reflejaban las buenas prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos. En su versión revisada (Longo e Iacoviello, 2010), se conservó la clasificación de los subsistemas y de los índices, pero se redujeron a 33 los puntos críticos.

Cada punto crítico o proposición refleja una buena práctica esperable (Echebarría, 2006; Longo e Iacoviello, 2010) que debe evaluarse aplicando un puntaje en una escala del 0 al 5, reflejando el máximo puntaje la mayor cercanía entre la realidad analizada y el contenido de la respectiva proposición. Cada índice se obtiene del promedio de una selección de puntos críticos correspondientes a los distintos subsistemas. Se detallan seguidamente los subsistemas que conforman el Marco Analítico, la cantidad de puntos críticos que lo definen y los índices de calidad en los que impactan.

Planificación: Definición de las necesidades netas de recursos humanos y de las estrategias de cobertura. Comprende seis puntos críticos, que impactan en tres índices: consistencia estructural, capacidad funcional y eficiencia.

Organización del trabajo: Definición de las características y condiciones de ejercicio de las tareas, y los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas. Comprende tres puntos críticos, que impactan en dos índices: consistencia estructural y capacidad funcional.

Gestión del empleo: Gestión de los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Comprende nueve puntos críticos, que impactan en dos índices: capacidad funcional y mérito.

Gestión del rendimiento: Influencia sobre el rendimiento de las personas para alinearlos a las prioridades de la organización. Comprende tres puntos críticos, que impactan en un único índice: capacidad funcional.

Gestión de la compensación: Gestión del conjunto de compensaciones que la organización satisface a sus empleados en concepto de contraprestación a la contribución de estos a los

finés de la organización. Comprende cuatro puntos críticos, que impactan en tres índices: consistencia estructural, capacidad funcional y eficiencia.

Gestión del desarrollo: Estímulo al crecimiento profesional de las personas, fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizativas con los diferentes perfiles individuales. Comprende cinco puntos críticos, que impactan en tres índices: consistencia estructural, capacidad funcional y eficiencia.

Gestión de las relaciones humanas y sociales: Gestión de las relaciones entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando estas adquieren una dimensión colectiva. Comprende cuatro puntos críticos, que impactan en un único índice: capacidad integradora.

Organización de la función de recursos humanos: Gestión de los mecanismos de administración del sistema y distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables. Comprende dos puntos críticos, que impactan en un único índice: consistencia estructural.

Subsistema de Planificación en la CIFP y en el Marco Analítico

Tanto la CIFP como el Marco Analítico diseñado por Francisco Longo para el desarrollo de los diagnósticos institucionales proponen entender a la función pública o servicio civil como un sistema integrado “cuyo propósito básico o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia de la organización o sistema multiorganizativo, para la producción de resultados acordes con tales prioridades” (CLAD-UN, 2003:10). Como se dijera, también reconocen que la aplicación de cualquier modelo genérico de función pública debe considerar adecuadamente las particularidades de cada país, desalentando la implantación directa de diseños que no contemplen las especificidades nacionales.

La estrategia organizativa se constituye en orientadora de la política de empleo público y servicio civil, que a su vez estará sujeta a las condiciones que cada país enfrenta en términos de su entorno, tales como

su situación socioeconómica, el sistema político y el mercado laboral, y su contexto interno, en lo relativo a la organización del Estado y la cultura organizacional (CLAD-UN, 2003:11). La orientación estratégica y la perspectiva situacional son, entonces, los dos enfoques que animan el marco conceptual subyacente en la CIFP y en el Marco Analítico. Las organizaciones públicas y las personas que trabajan en ellas estarán en mejores condiciones de lograr los resultados esperados si la gestión de recursos humanos provee de reglas claras y eficientes, orientadas a la estrategia organizativa y que contemplen el contexto específico, debido a que permitirá atraer, retener y desarrollar personas con las competencias necesarias para realizar las tareas requeridas, y operar sobre la motivación de las personas y grupos de trabajo promoviendo un desempeño de excelencia y el compromiso con el servicio público (Longo e Iacoviello, 2010).

En particular, la CIFP (CLAD-UN, 2003:12) define a la planificación de recursos humanos como el “nexo obligado entre la estrategia organizativa y el conjunto de políticas y prácticas de gestión del empleo y las personas”.

En lo relativo al instrumental de planificación, la CIFP establece que debe permitir realizar el estudio de las necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos a corto, medio y largo plazo, contrastar las necesidades detectadas con sus capacidades internas, e identificar las acciones a emprender para cubrir las diferencias. Para ello, dicho instrumental debe procurar (CLAD-UN, 2003:12):

- **Optimización y adaptación de los planteles disponibles:** redistribución flexible de las personas en función de las necesidades organizativas, reparto adecuado de la carga de trabajo entre las diferentes unidades y ámbitos organizativos, y adaptación flexible de las políticas y prácticas de personal a los cambios producidos en la organización y en su entorno.
- **Seguimiento y actualización de las previsiones.**
- **Participación activa de los directivos en los procesos de planificación.**

En tanto es clave conocer la disponibilidad de recursos humanos, la CIFP define como requisito básico del instrumento de planificación “disponer de sistemas de información sobre el personal capaces de permitir un conocimiento real y actualizado de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos”. Dichos sistemas deben permitir conocer la dotación actual y las necesidades de cobertura futuras, y generar información agregada según distintas variables sustantivas para la gestión del capital humano (CLAD-UN, 2003:12).

Para valorar la calidad del subsistema de planificación de recursos humanos del sector público en cada país, en la versión calibrada del Marco Analítico se utilizaron los siguientes seis puntos críticos (Longo e Iacoviello, 2010:10). Al desarrollarlos, también se aclara a qué Índice contribuye:

“Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es ordinariamente alto”. Contribuye a definir el Índice de Consistencia Estructural.

“Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades”. Contribuye a definir el Índice de Consistencia Estructural.

“No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos”. Contribuye a definir el Índice de Eficiencia.

“El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país”. Contribuye a definir el Índice de Eficiencia.

“La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo

del trabajo cualificado en la composición de las plantillas”. Contribuye a definir el Índice de Capacidad Funcional.

“Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación”. Contribuye a definir el Índice de Consistencia Estructural.

Esta versión ajustada del Marco Analítico fue utilizada en los diagnósticos realizados a partir de 2012 y como instrumento para el recálculo de los diagnósticos anteriores, a los efectos de hacer posible la comparación temporal entre países.

Metodología de construcción de Data Gov

El objetivo del trabajo realizado por Mercedes Iacoviello y Mónica Iturburu fue definir un conjunto de datos cuantitativos básicos y de indicadores que permitieran dar cuenta de la situación de cada servicio civil nacional, con el propósito de sumar dicha información a la base Data.gov. Al momento de seleccionar las variables, que finalmente fueron dieciocho, se procuró alcanzar los más altos estándares posibles en cobertura, precisión, capacidad de comparación y posibilidad de réplica.

Los datos fueron indagados en los dieciocho países latinoamericanos. Con dicha información se generó una base de datos y se construyeron diecinueve indicadores. A los efectos de posibilitar la comparación de los datos, se adoptó la clasificación sectorial y de los distintos niveles de empleo público establecida por el Banco Mundial (2001a). Esta incluye dentro del Gobierno Central Civil al personal que trabaja en los sectores de Educación, Salud, Policía, Ministerio Público, Judicial, Legislativo y, calculado como remanente, Administrativos. Cuando a este grupo se suman las Fuerzas Armadas, se obtiene el total del Gobierno Central. El Empleo Público Total resulta de adicionar al Gobierno Central, el personal que se desempeña en las Empresas Públicas y en el Gobierno Subnacional.

Las variables finalmente seleccionadas fueron las siguientes:

Gasto público: 1) Gasto Total del Gobierno Central; 2) Gasto en Personal del Gobierno Central.

Retribuciones: 3) Retribución total de nivel salarial superior del Gobierno Central (mensual); 4) Retribución total de nivel salarial inferior del Gobierno Central (mensual); 5) Sueldo promedio del Gobierno Central (mensual); 6) Sueldo promedio sector privado (mensual).

Cantidad de personal: 7) Cantidad total de Cargos del Gobierno Central; 8) Cantidad de Cargos Políticos del Gobierno Central; 9) Cantidad de empleados públicos en el Sector Educación; 10) Cantidad de empleados públicos en el Sector Salud; 11) Cantidad de empleados públicos en el Sector Policía; 12) Cantidad de empleados públicos en el Ministerio Público; 13) Cantidad de empleados públicos en el Sector Judicial; 14) Cantidad de empleados públicos en el Sector Legislativo; 15) Cantidad de empleados administrativos del Gobierno Central Civil; 16) Cantidad de integrantes de las Fuerzas Armadas; 17) Cantidad de empleados públicos del Gobierno Subnacional; 18) Cantidad de empleados en empresas públicas.

Para completar la base de datos diseñada, se consultaron *websites* oficiales de los dieciocho países latinoamericanos aunque solo fue posible conseguir la información de estas fuentes en la mitad de los casos; para los restantes, se aprovechó la experiencia acumulada en los anteriores proyectos de evaluación de los servicios civiles de la región, realizando una búsqueda sistemática de los datos de empleo y salarios del sector público a partir de la consulta a los referentes de cada país, situación que fue facilitada por las oficinas locales del BID y por los contactos generados en el trabajo de campo por el equipo de investigadores.

A partir de la información colectada, se construyeron los siguientes indicadores:

Profesionalismo del Servicio Civil: 1) Tasa de designaciones políticas.

Peso fiscal del empleo p3blico: 2) Peso gasto salarial central sobre PBI; 3) Peso gasto salarial central sobre gasto total.

Incentivos del servicio civil: 4) Compresi3n salarial vertical; 5) Relaci3n salario p3blico s/PBI *per c3pita*; 6) Competitividad salarial p3blica.

Mapa del empleo p3blico (cantidad sobre mill3n de habitantes): 7) Empleo Sector Educaci3n; 8) Salud; 9) Policial; 10) Ministerio P3blico; 11) Judicial; 12) Legislativo; 13) Administrativo; 14) Empleo en el Gobierno Central Civil; 15) Fuerzas Armadas; 16) Empresas P3blicas; 17) Empleo en Gobierno Central; 18) Empleo en Gobierno Subnacional; 19) Empleo total.

Como derivaci3n del trabajo realizado se construy3 un tablero de control que ilustra el grado de accesibilidad y la precisi3n de la informaci3n sobre empleo p3blico suministrada por los pa3ses. Para ello se elabor3 previamente una matriz que permiti3 visualizar, para cada una de las dieciocho variables, la fuente, la vigencia y la confiabilidad. En relaci3n a la vigencia, como el trabajo se termin3 en enero de 2010, se consider3 actualizada la informaci3n de los a3os 2009 y 2008, y desactualizada la de los a3os 2007 y 2006, desech3ndose los datos m3s antiguos; para medir la confiabilidad, se admiti3 la informaci3n proveniente de *websites* oficiales y de funcionarios o expertos nacionales o internacionales, pero se distingui3 con puntaje mayor a las fuentes oficiales de acceso p3blico. Para construir el tablero se utiliz3 una doble codificaci3n, asignando a cada dato un color y una valoraci3n; esta 3ltima permiti3 construir el 3ndice de Acceso a la Informaci3n sobre Empleo P3blico.

Aspectos cualitativos del subsistema de planificaci3n en los servicios civiles de Am3rica Latina

*Desarrollo del sistema de planificaci3n en Am3rica Latina
(2004)*

El proyecto impulsado por el BID en 2002 y desarrollado durante 2004 para la evaluaci3n de los sistemas nacionales de Servicio Civil en

América Latina y el Caribe (Echebarría, 2006) se constituye en el punto de partida para el análisis del desarrollo del subsistema de planificación en los dieciocho países de América Latina.

Este primer diagnóstico dio cuenta de la debilidad general del subsistema de planificación en la gestión de recursos humanos, con un promedio que alcanzaba en 2004 el 33% del estándar predefinido. El bajo desempeño alcanzado se explica por debilidades en todas las proposiciones evaluadas, con tres de ellas alcanzando una mediana de apenas el 20% del estándar, una el 30% y solo dos el 40%. Un análisis más detallado permite distinguir la situación de los países según el grado de desarrollo de su subsistema de planificación:

Nivel alto (+ del 60% del estándar regional): Incluye a Chile (73%) y Brasil (63%).

Nivel medio (entre el 40% y el 60%): Comprende a Argentina (53%), Colombia (50%), Uruguay (50%), Venezuela (43%) y Costa Rica (40%).

Nivel bajo (menos del 40%): Incluye, entre otros, a la mayoría de los países de Centroamérica y Caribe, cuyos subsistemas de planificación observan una alta fragilidad. Las puntuaciones individuales son: México, 33%; Bolivia, 30%; Guatemala, 27%; Nicaragua, 23%; Perú y Ecuador, 20%; República Dominicana, Honduras y Paraguay, 17%; Panamá, 13% y El Salvador, 7%.

En un entorno de gran debilidad, la mayor carencia de los subsistemas de planificación en los países latinoamericanos es la falta de articulación con la estrategia organizacional. Ello se manifiesta en todas las etapas de la decisión de gestión de recursos humanos, desde el establecimiento de previsiones hasta la implantación de medidas específicas, y en los problemas de distribución de personal, por la existencia de déficit o superávit tanto en cantidad como en perfiles requeridos. Los casos de Chile y Brasil, que alcanzan el más alto desempeño de la región, se destacan por los esfuerzos realizados para articular sus sistemas de gestión de recursos humanos con la estrategia país, combinando criterios presupuestarios y de gestión. A pesar de su alto nivel, en lo relativo a la eficiencia en la distribución de efectivos, Brasil cede su lugar a Colombia,

que junto a Chile muestran los mejores desempeños, ubicados en el 60% del estándar.

A la hora de explicar la fragilidad de los subsistemas de planificación latinoamericanos, sigue en importancia la debilidad de los sistemas de gestión de recursos humanos para disponer de información básica para la toma de decisiones, situación especialmente compleja en América central con la única excepción de Costa Rica. Las mejoras registradas en la región derivaron de la implantación de sistemas de información presupuestaria que, procurando controlar los gastos salariales, impactaron en la disponibilidad de información para la gestión de los recursos humanos. Los aspectos negativos de los progresos por esta vía fueron las limitaciones a la gestión integral y la rigidez a la adaptación a cambios en el contexto. Dichas rigideces suelen eludirse en muchos países a través del mecanismo de las designaciones de funciones permanentes por la vía de contrataciones temporarias o en cargos de confianza, lo que resulta en mecanismos de flexibilización espuria o, al menos, disfuncional. En algunos países, esto deriva en la instalación de burocracias paralelas.

Las dificultades para establecer y mantener bases de datos y sistemas de información para la gestión del personal tienen su origen en las restricciones a la disponibilidad de recursos tecnológicos; no obstante, cuando esto pudo ser sorteado mediante el apoyo de la cooperación internacional al desarrollo de proyectos de informatización de gran magnitud, los progresos fueron lentos debido a las resistencias de las jurisdicciones a compartir información que podría poner en evidencia las prácticas clientelares. Aún en los subsistemas más desarrollados se observaban dificultades para su plena utilización para la toma de decisiones y para la articulación de información dispersa en diferentes sistemas. Chile y Brasil lideraban positivamente esta dimensión, alcanzando el 80% del estándar regional.

Hacia 2004, también atentaba contra el subsistema de planificación el peso de las nóminas del sector público, evaluado solo en el 40% del estándar. Salvo Chile, que alcanzó el 80% de dicho estándar, y en segunda línea, Brasil y Guatemala (60%), el resto de los países mostraba desempeños muy alejados de la situación esperada. En la región, la planificación de los recursos humanos está fuertemente condicionada por la política de restricción presupuestaria y de contención del gasto en

salarios, a pesar de lo cual estos objetivos se logran con mucha dificultad debido a las fuertes presiones sindicales. Un ejemplo extremo es el caso de Honduras, donde el poder de los sindicatos ha resistido los esfuerzos de contención salarial. La dificultad de ordenamiento de la gestión presupuestaria se explica, en parte, por el déficit en los sistemas de información: la experiencia indica que este ha sido el primer paso para acotar las prácticas prebendarias e iniciar un proceso de planificación de los recursos humanos (Iacoviello, 2006).

Aunque también fue pobre la valoración alcanzada en el punto crítico referido a la tecnificación de las dotaciones (40% del estándar), se observa un importante contraste entre los países, con un grupo (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay y Venezuela) que alcanzaron una calificación equivalente al 80% del estándar, en tanto los centroamericanos y andinos mostraron un nivel muy bajo. Esto pone de manifiesto la asociación de los niveles de profesionalización del sector público con el mercado laboral de referencia.

Evolución del subsistema de planificación en Centroamérica y República Dominicana (2008 y 2012)

El proyecto Barómetro sobre Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y República Dominicana (AECID, FLACSO Y SICA), se desarrolló en 2008 en siete países de América Central y República Dominicana. Posteriormente, en 2012, el Segundo Barómetro repitió el diagnóstico sobre el mismo universo.

Aunque con variantes entre países, la gestión de recursos humanos en el sector público en América central mejoró respecto de la situación observada en 2004, pasando de un promedio del 22% del estándar regional, al 32%. El subsistema de planificación fue uno de los que mostró un mayor crecimiento –sumó quince puntos en promedio– aunque con variaciones muy marcadas entre países: El Salvador encabezó el aumento al adicionar 33 puntos, seguido de Nicaragua y Panamá, con incrementos de 20 y 16 puntos; por debajo del crecimiento promedio se ubicaron Costa Rica y República Dominicana (diez puntos), Honduras (siete puntos) y Guatemala (tres puntos).

El aumento obedece al esfuerzo de varios países por conectar la planificación de recursos humanos con la planificación estratégica, expresada en planes nacionales, institucionales y operativos. Esta situación ha podido observarse particularmente en República Dominicana, Costa Rica y El Salvador. También los avances responden a la implantación, asentamiento o aumento de la cobertura de los sistemas de información, recurso clave para la planificación, que en algunos casos ha logrado establecer barreras a la arbitrariedad. Como aspecto negativo se observa que, en los sistemas de información, aún predomina el sesgo presupuestario, debido a que el principal objetivo de su desarrollo ha sido el control del gasto (Longo e Iacoviello, 2012).

El impacto de la mejora de algunos indicadores también se refleja en el aumento del Índice de Consistencia Estructural, que fue el de mejor desempeño en el período 2004-2012. Como se dijera, este índice evalúa la solidez e integración sistémica del servicio civil y, entre otros aspectos, presta especial atención al grado de coherencia estratégica y a la vinculación de las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos con las prioridades gubernamentales, dimensión que mejoró en Centroamérica en relación con la lectura de 2004.

Cabe destacar que estos incrementos se dan a partir de una línea de base extremadamente baja, lo que significa que el subsistema de planificación de estos países sigue siendo muy frágil.

Evolución del subsistema de planificación en los Países Andinos (2010 a 2012)

La mejora también se observó en los países andinos, aunque fue mucho más acotada. Al realizar la comparación debe ponderarse que los plazos entre la lectura inicial y la final no fueron homogéneos. Si bien en todos los casos el análisis de partida se realizó en 2004, en ocasión del Diagnóstico Institucional de los Servicios Civiles en América Latina (Echebarría, 2006), la última evaluación disponible difiere según los países, debido a que en Chile se realizó en 2009, en Perú en 2010 y en Ecuador en 2011. Con esta salvedad metodológica, y considerando que los tres países ascendieron solo siete puntos en el subsistema de planificación, se pueden realizar las siguientes reflexiones:

- En Chile, el crecimiento de siete puntos en cinco años es muy destacable en un contexto de alto desempeño. El subsistema de planificación de Chile era el más desarrollado de toda la región en 2004, al tiempo que era el mejor evaluado del servicio civil del país cuando ya había alcanzado el 73% del estándar. De modo que un crecimiento de siete puntos lo ubica en el 80% de estándar, ratificando el sostenimiento en los procesos de mejora encarados y el liderazgo en la región. El desarrollo del sistema de proyectos de mejora de gestión, que traduce en metas institucionales los ejes estratégicos definidos en un plan a nivel nacional, explican esta notable mejora.
- En lo relativo al subsistema de planificación, son muy similares entre sí el punto de partida y la evolución de Perú y Ecuador, con mediciones realizadas con seis y siete años de diferencia. Considerando que en 2004 el subsistema de planificación de ambos países apenas alcanzaba el 20% del estándar regional, el crecimiento operado es escaso e insuficiente para moverlos de las posiciones más desfavorables de la región, solo superados por Honduras, que en 2012 apenas alcanzó el 23% del estándar.
- Sin embargo, la evolución Perú y Ecuador entre 2004 y 2010/11 solo es asimilable en lo relativo a los subsistemas de planificación y de gestión de la compensación. En los restantes, Perú tuvo importantes avances, duplicando o triplicando el desarrollo de Ecuador en los distintos subsistemas. En términos generales, la gestión del servicio civil peruano alcanzó el 31% del estándar regional, en tanto Ecuador solo consiguió el 23%.
- En lo relativo a la evolución de los índices, el de Consistencia Estructural fue uno de los que más evolucionó en el conjunto de países andinos, positivamente influidos por los progresos de Perú. Tal como sucede con los países centroamericanos, estos incrementos son aún insuficientes en relación con los desafíos que Perú y Ecuador deben asumir.

Disponibilidad de información de base para la planificación de recursos humanos en el sector público

La información cuantitativa relevada en los distintos diagnósticos y, posteriormente, la indagada para construir la base de datos de DataGov, permitió ordenar la información disponible sobre empleo público en los distintos países al tiempo de evaluar la disponibilidad y precisión de la misma. En base a esto último, se construyó el Índice de Acceso a la Información sobre Empleo Público, que ha sido analizado por país y por variable analizada.

Índice de acceso a la información sobre empleo público (IAIEP) por país

Como se dijera, el índice pondera en forma diferencial la fuente de información, la vigencia y la confiabilidad, otorgando la mayor puntuación a la información actualizada y disponible en *websites* oficiales, y la menor puntuación a la desactualizada y/o conseguida mediante informantes clave o medios indirectos.

El promedio del índice para los dieciocho países es el 64% del máximo posible, con extremos del 93% en los casos de Argentina y Brasil, y 24%, en Bolivia. A los efectos expositivos, los países fueron agrupados en tres categorías, según el valor del IAIEP:

Nivel alto (entre 100% y 80% de la máxima puntuación): se encuentran Argentina, Brasil, Nicaragua, Panamá y Costa Rica.

Nivel medio (entre 80% y 60%): Chile, Paraguay, Ecuador, El Salvador, México y República Dominicana.

Nivel bajo (menos del 60%): Colombia, Perú, Uruguay, Guatemala, Honduras y Bolivia.

Puede afirmarse que existe cierta correlación entre el nivel alcanzado por este índice y el nivel de desarrollo de la burocracia. De esta forma, países con burocracias de desarrollo mínimo promedian un 59% de este índice, en tanto las burocracias de desarrollo medio y alto consiguen valores superiores (66% y 86% en promedio, respectivamente).

Sin embargo, las excepciones son tan notables que merecen un análisis particular:

Burocracias con desarrollo mínimo e IAIEP alto:

Panamá y Nicaragua alcanzan un IAIEP del 85%.

Burocracias con desarrollo mediano e IAIEP alto:

Argentina y Costa Rica alcanzan un IAIEP del 93% y 83% respectivamente.

Burocracias con desarrollo mediano e IAIEP bajo:

Venezuela, Colombia y Uruguay, obtienen un IAIEP del 59%, 50% y 46% respectivamente (Iacoviello e Iturburu, 2010).

Podría presumirse que la decisión de publicitar información sensible, en los casos de Panamá y Nicaragua, obedece a una decisión política expresa a favor de una mayor transparencia, más aún si se tiene en cuenta que sus sistemas de información son endebles. Algo similar ocurre con Argentina y Costa Rica, con sistemas de información de desarrollo intermedio. En sentido contrario, el bajo nivel de publicidad de la información sobre empleo público en Venezuela, Colombia y Uruguay, puede responder a una combinación de factores, ligados al bajo nivel de desarrollo de sus sistemas de información y a una cultura política de menor transparencia.

Índice de acceso a la información sobre empleo público (IAIEP) por variable

El promedio del índice para las dieciocho variables es el 65% del máximo posible, con extremos del 98% para el dato “Gasto en personal del Gobierno Central”, y del 19%, para “Cantidad de empleados públicos en el Gobierno Subnacional”. A los efectos expositivos, las variables fueron agrupadas en tres categorías, según el valor del IAIEP:

Nivel alto (entre 100% y 80% de la máxima puntuación): se encuentran dos variables, “Gasto en personal del Gobierno Central” y “Gasto total del Gobierno Central”. Esta información

está publicada en el *website* oficial de todos los países, con la excepción de Ecuador.

Nivel medio (entre 80% y 60%): lo alcanzan nueve variables que informan sobre la cantidad de personal en el sector Salud, Educación, Ministerio Público, Policía, Judicial y Legislativo; en el mismo grupo se ubica la “Cantidad total de cargos del Gobierno Central”, las retribuciones totales del nivel salarial superior y el inferior del Gobierno Central, y el “Sueldo Promedio del Sector Privado”.

Nivel bajo (menos del 60%): corresponde a seis variables referidas a la cantidad de personas que trabajan en las Fuerzas Armadas, las empresas públicas y los gobiernos subnacionales, los cargos administrativos y los políticos en el Gobierno Central, y el “Sueldo promedio del Gobierno Central”. Al respecto, cabe señalar que solo cinco países publican en su *website* la cantidad de cargos políticos o de confianza –Argentina, Brasil, Chile, Nicaragua y Panamá– constituyéndose en una información más protegida que la cantidad de integrantes de las Fuerzas Armadas; también es poco publicado el dato del salario promedio del Gobierno Central (solo está disponible en Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica y Nicaragua). Distinta es la situación de la cantidad de empleados de los gobiernos subnacionales, dato que se presume desconocido o muy desactualizado para la mayoría de los países con la única excepción de Chile, que lo tiene disponible en un *website* oficial.

Indicadores de Empleo Público

Como se dijera, las variables disponibles permitieron construir diecinueve indicadores sobre aspectos relevantes de la gestión del servicio civil en los dieciocho países estudiados. Se desarrollan seguidamente las conclusiones más significativas:

- **Profesionalismo del servicio civil**, definido a partir un indicador.

La “Tasa de Designaciones Políticas” mide el porcentaje de puestos que la legislación reserva para ser provistos por criterios y mecanismos políticos. Si bien se trata de una mirada formal sobre el nivel de mérito del sistema de servicio civil, plantea un punto de partida para el análisis al mostrar la cantidad de cargos que legítimamente se reservan para el personal de confianza designado directamente por los funcionarios electos. El promedio de este indicador para los once países en los que se pudo obtener el dato fue del 4%, influido fuertemente por tres casos que superan notablemente el promedio: Ecuador (24%), Brasil (7%) y Nicaragua (6%). Estos ejemplos permiten ilustrar la necesidad de mirar los resultados cuantitativos a la luz del análisis cualitativo: la alta tasa de designaciones políticas en los casos de Ecuador, Nicaragua, Guatemala y Bolivia puede ser leída como politización “legalizada”, ya que los cuatro países presentan un bajo desarrollo del índice de mérito en los diagnósticos de servicio civil. Sin embargo, es diferente la situación de Brasil que exhibe el índice de mérito más alto de la región; la alta tasa de designaciones políticas se explica en la reserva de cargos para libre designación, en su mayoría correspondientes a los puestos de Dirección y Asesoramiento Superior que si bien son cargos de confianza, prevalece en la designación el criterio de competencia técnica (el 63% de estos cargos es ocupado por funcionarios de línea) Muy similar es el caso de Chile, que ha bajado sustancialmente el número de cargos reservados para designación política a partir de la creación del Sistema de Alta Dirección Pública: si bien siguen siendo cargos de confianza su cobertura se ajusta a un proceso de concurso público altamente competitivo (Iacoviello y Zuvanic, 2006; Iacoviello, 2008; Iacoviello e Iturburu, 2010).

- **Peso fiscal del empleo público**, definido a partir de dos indicadores:

El “Gasto en personal del gobierno central sobre PIB” mide la participación relativa del Estado a nivel nacional en la

economía: para los dieciocho países analizados fue del 6%, con un máximo de 12% para Bolivia y un mínimo de 2% para Argentina.

El “Peso del gasto salarial sobre el gasto total del gobierno central” detecta posibles ineficiencias en la utilización de los recursos gubernamentales, cuando la relación supera el 25%: el promedio para los 18 países fue de 24%, entre un máximo de 42% para Ecuador y un mínimo de 10% para Bolivia (Iacoviello e Iturburu, 2010).

- **Incentivos del servicio civil**, definido a partir de tres indicadores:

La “Comprensión vertical” mide la distancia relativa entre los sueldos de las categorías máxima y mínima de la escala salarial, y sirve como medida de los incentivos que plantea la carrera administrativa. Según el Banco Mundial (2001b), debería ubicarse aproximadamente en una relación de 7:1 debido a que una relación baja indica falta de incentivos, pero una relación demasiado alta puede indicar inequidades en la política salarial. El promedio de la región es bastante alto, alcanzando una relación de 18:1 entre el sueldo máximo y mínimo para los catorce países que suministran el dato, destacándose muy por encima del promedio los casos de Brasil (42:1), México (41:1) y Nicaragua (31:1).

La “Relación entre salario público en el nivel central y el PIB per cápita” se utiliza para mostrar la condición de un empleado promedio del gobierno en relación con el nivel de vida del país (Banco Mundial, 2001a). Para la región, este indicador alcanzó a 2,6 lo que implica que el salario público promedio del nivel central casi triplica al PBI. Los casos de Colombia (7,4) y México (5,4) se ubican bastante por encima del promedio. En el extremo inferior se ubica Uruguay, cuyo salario público promedio es equivalente a la mitad del PIB promedio.

La “Competitividad salarial pública” muestra la relación existente entre el salario gubernamental promedio del gobierno central y el salario promedio del sector privado; es una medida útil del grado en que las retribuciones públicas son competitivas con las de otros sectores en el mercado de trabajo. El valor promedio del indicador para la región es de 1,8 lo que implica que el salario promedio mensual del gobierno central casi duplica al del sector privado. En general, esta ventaja salarial en promedio se reduce e incluso se invierte para la mayoría de los países en los cargos directivos, que son muy poco competitivos respecto de cargos alternativos en el sector privado (Iacoviello, 2006).

- **Mapa del empleo público**, definido a partir de trece indicadores. En cada uno de los casos, una cifra porcentual excesiva reflejaría una gestión ineficiente del empleo público, con manifestaciones más o menos clientelares, en tanto una cifra muy baja pondría de manifiesto un insuficiente desarrollo del sector público, globalmente considerado. Solo se detallan los tres indicadores agregados:

El “Empleo público civil en el Gobierno Central” se ubica en el 2,2% (22.344 trabajadores por millón de habitantes o el equivalente a un empleado cada 45 habitantes). Uruguay resulta el caso extremo superior, con 63.228 trabajadores por millón de habitantes. Los países federales –Argentina, Brasil y México– y Chile han presentado una menor incidencia del empleo del gobierno central, debido a la descentralización de funciones hacia otros niveles de gobierno.

El “Empleo público en el Gobierno” resulta de adicionar al empleo público civil, el empleo en las Fuerzas Armadas. Pero, para el análisis de este concepto, corresponde hacer algunas observaciones preliminares, debido a las divergencias entre países en la definición de las áreas que incluye el término gobierno central. Para la región, este valor representa el 2,4% (24.474

trabajadores por millón de habitantes o el equivalente a un empleado cada 41 habitantes) aunque cabe aclarar que se carece del dato de empleo en las Fuerzas Armadas en Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala y Honduras. Uruguay aparece como el caso extremo superior, y los países con alta descentralización –Argentina, Brasil, Chile y México– con los valores más bajos.

El “Empleo público total” resulta de adicionar al empleo público en el gobierno central, el correspondiente a empresas públicas y al gobierno subnacional. El empleo público total ha podido calcularse solo en cinco países y se ubicó en el 6% (58.515 trabajadores por millón de habitantes o el equivalente a un empleado cada 17 habitantes), correspondiendo también a Uruguay el caso extremo superior cuyo empleo público es casi un 60% más alto que el promedio de la región. Por su parte, Argentina, Brasil y Panamá alcanzan valores centrales y similares ubicados entre el 5% y el 6%. Bastante por debajo del promedio se ubica Perú, con un indicador de 4%; no obstante, este dato debe evaluarse considerando el *status* jurídico que Perú otorga a los trabajadores de empresas públicas, a los que excluye constitucionalmente del régimen de servidores públicos.

Para analizar la descentralización de las funciones del Estado en los distintos niveles de gobierno se han combinado los indicadores de empleo en el gobierno central y empleo total. Para el reducido grupo de países en los que se ha obtenido el dato de empleo total, se observa un grado de centralización promedio del 49%, lo que implica que el gobierno central es el empleador de la mitad de los trabajadores públicos, quedando el resto en el nivel o niveles subnacionales. El valor extremo de descentralización se observa en Brasil, con un 12% de empleo en el gobierno central y 88% en cabeza de los gobiernos estatales y locales, seguido de Argentina, con una centralización del 14%. En el extremo opuesto se ubica Panamá, con una centralización del 90% en el gobierno central, seguida de Uruguay con el 79%.

Estas diferencias en el grado de centralización obedecen, en particular, al nivel de gobierno que asume los servicios públicos más voluminosos en cuanto a dotaciones de personal como son educación, salud y policía. Al efecto, el peso relativo de la sumatoria de estos tres servicios sobre el total del empleo público central civil observa un valor promedio del 60%. A grandes rasgos, esta relación se constituye en un indicio del grado de asunción de estos servicios por parte del gobierno central. A título de ejemplo, están por debajo del promedio Brasil (42%) y Argentina (45%) –lo que refleja la delegación total o parcial de funciones educativas, sanitarias y policiales– en tanto lo superan ampliamente Guatemala (93%), y El Salvador, Nicaragua y Venezuela (todos con 74%) (Iacoviello e Iturburu, 2010).

Conclusiones

La planificación de recursos humanos en un sistema integrado requiere la estrecha adecuación de las personas a la estrategia de la organización a los efectos de lograr resultados acordes a las prioridades definidas. En forma contrapuesta con esta sentencia, los diagnósticos mostraron que, con algunas excepciones y a pesar de la mejora observada desde la lectura inicial de 2004, la instalación de mecanismos efectivos de planificación estratégica aún está pendiente en la mayoría de los países latinoamericanos.

Ello es así porque los planes de desarrollo nacionales tienen poca incidencia en las prácticas cotidianas, detectándose mayores ajustes en la dimensión presupuestaria, con las rigideces y las escapatorias espurias que ello, en ocasiones, genera. El predominio de la dimensión fiscal deriva en un proceso de planificación reactivo, vinculado mayormente a la aprobación de plazas.

La debilidad de los sistemas de información sigue siendo una constante en la mayoría de los países, con escasa articulación entre jurisdicciones, información cuantitativa parcial y cualitativa mayormente inexistente, a lo que se suman las resistencias a la implantación de desarrollos que podrían significar frenos a la arbitrariedad y los manejos poco transparentes hacia la ciudadanía. Esto se ha puesto de manifiesto

con la evolución desigual de algunos ambiciosos proyectos de informatización que contaron con el apoyo de la cooperación internacional. Los diagnósticos pusieron de manifiesto la gravedad de esta situación, ante la dificultad experimentada por las contrapartes para conseguir los que deberían ser datos básicos para una planificación efectiva.

Con pocas excepciones, la profesionalización de la gestión pública no ha ganado el lugar que debería ocupar para imprimirle un mayor ritmo al desarrollo humano de las sociedades. La mejora económica de toda la región, más por factores externos que endógenos, y en forma contrapuesta a lo que indica la lógica de gestión, ha contribuido a un mayor desplazamiento del tema. Es llamativo que las autoridades se propongan mejorar la calidad y el impacto de servicios públicos básicos –como educación, salud o seguridad– sin siquiera mencionar en sus planes de gobierno la necesaria profesionalización de sus planteles. En este contexto, se naturaliza el silencio sobre el subsistema de planificación. El instrumental técnico se suplanta por la presión de los que están cerca del poder de aprobación –áreas de manejo presupuestario o entorno presidencial– para flexibilizar los controles sobre cobertura de vacantes o remuneraciones.

Las mejoras alcanzadas –o las sostenidas– fueron posibles por los esfuerzos realizados por las áreas rectoras, pero difícilmente puedan traducirse en prácticas generalizadas sin la implicación de las más altas autoridades y del segmento directivo profesional.

Todo esto indica que los desafíos pendientes aún son de gran magnitud, en particular si se considera el peso creciente que viene teniendo el sector público en la mayor parte de las economías nacionales, en paralelo con el deterioro de algunos indicadores de impacto de calidad de los servicios brindados.

Referencias bibliográficas

AECID, FLACSO y SICA (2009). I Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles en Centroamérica y República Dominicana. <http://informebarometro.com/>.

- Banco Mundial (2001a). Administrative and Civil Service Reform. Home Page. Banco Mundial. <<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/>>.
- Banco Mundial (2001b). Cross National Data on Government Employment and Wages Home Page. <<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/cross.htm#3>>.
- Carlson, I. y Payne, J. (2003). “Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe”. En *Servicio civil: temas para un diálogo*, Koldo Echebarría (ed.), Washington, BID (Serie de Estudios Diálogo Regional de Política).
- CLAD (2010). Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI. <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi>.
- CLAD y UN-DESA (2003). “Carta Iberoamericana de la Función Pública”. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana, respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”). Bolivia.
- Echebarría, K. y Mendoza, X. (1999). “La especificidad de la gestión pública: el concepto del management público”. En Carlos Losada (Ed.). *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (pp. 15-46). Washington, D.C. EE.UU.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). [ISBN: 1-886938-64-4].
- Echebarría, K. (2001). *Instituciones, Reforma del Estado y Desarrollo: de la Teoría a la Práctica*. Documento. División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad Internacional Menéndez y Pelayo. Santander.
- Echebarría, K. (2006a). “Introducción”. En *Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina*. En Echebarría, K. (ed.). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Washington, D.C..

- Echebarría, K. (2006b). “Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina”. En Echebarría, K. (ed.). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Washington, D.C..
- Iacoviello, M. (2006). “Análisis comparativo por subsistemas”. En Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina. Echebarría, K. (ed.). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Washington, D.C..
- Iacoviello, M. (2010). *Diagnóstico institucional del servicio civil de Perú. Evaluación de los avances en la implementación del Cuerpo de Gerentes Públicos*. Proyecto BID.
- Iacoviello, M. (2011). *Diagnóstico institucional del servicio civil de Ecuador*. Proyecto BID.
- Iacoviello, M. y Amaya, P. (2009). *Evaluación Final del Programa de Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Servicio Civil*. BID y Gobierno de Chile.
- Iacoviello, M. e Iturburu, M. (2010). *Empleo público en América Latina. Construcción de indicadores de empleo público y servicio civil para los países de América Latina*. Proyecto: DataGov Stand Alone Budget - (RG-K1111). Mimeo.
- Iacoviello, M. y Strazza, L. (2009). *De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América latina*. Versión revisada del Documento presentado en el XIV Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Panel “Capital Humano y Calidad Institucional en el Sector Público: viejas sinergias y nuevas alquimias”, 27 – 30 de octubre de 2009, Salvador de Bahía Brasil.
- Longo, F. (2002). *Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil*. BID-DRP.
- Longo, F. (2009). *Primer Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana*. AECID, FLACSO y SICA.
- Longo, F. (2012). *Segundo Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana*. AECID y SICA.

- Longo, F. e Iacoviello, M. (2010). “Metodología para el Diagnóstico de la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública”. Documento para la consideración de la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Buenos Aires. Argentina”. CLAD.
- Longo, F. e Iacoviello, M. (2012). *Informe de Síntesis*. En Segundo Informe Barómetro de Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y República Dominicana. Guatemala.
- Mateo, M. y Echabarría, K. (2008). *Report on the situation of the Civil Service in the Caribbean*. BID-DRP.