

Análisis comparado de los avances en la profesionalización del servicio civil en América Latina

Juan Carlos Cortázar Velarde
Arturo Fontaine Ducci

I. ¿Por qué es importante?

Este informe resume los hallazgos y lecciones aprendidas, contenidas en el libro “Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)” publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2014, y en el cual se analiza el desarrollo de los servicios civiles de América Latina durante la última década —enfocándose en los servicios civiles del gobierno central de 16 países de la región (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay) — buscando apoyar a los países en sus esfuerzos por fortalecerlos, con el fin de mejorar la capacidad institucional del Estado para lograr mejores gobiernos para la ciudadanía.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en su “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”, entiende al servicio civil como el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que lo integran (BID, 2006).

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 (RR.HH.), en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general, y precisa que:

...en el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito y neutralidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos (BID, 2006:5).

La unidad de análisis del libro es el empleo público en el gobierno central, aunque su enfoque principal, en lo relativo al análisis cualitativo, son sus empleados bajo el régimen administrativo. Debido a la heterogeneidad de los marcos legales de empleo público en cada país, en algunos casos también se han evaluado prácticas en sectores que en otros contextos podrían ser considerados regímenes especiales (por ejemplo, los docentes, médicos o enfermeras). Por otro lado, en algunos casos el análisis cualitativo también incorpora las prácticas relacionadas con la gestión de los empleados con modalidad de vinculación temporaria, un tipo de contrato por el que varios países han venido optando en mayor medida en los últimos años.

El enfoque de los arreglos institucionales para la selección y gestión de empleados bajo el régimen administrativo —que suelen representar un número relativamente menor, por ejemplo, que los docentes— se debe a que su mejora está en gran medida bajo el control del Poder Ejecutivo pero también al impacto fundamental de este cuadro de funcionarios en el funcionamiento de todo el sector público. Los funcionarios públicos del régimen administrativo del gobierno central son responsables del diseño de las políticas públicas de todos los sectores, es decir, son el vehículo por el cual se canaliza el mandato de las autoridades políticas con quienes trabajan a diario. Además, implementan las políticas públicas en su mayor parte y, al ejercer funciones de gestión financiera, compras públicas, regulación de distintos sectores y supervisión de empresas públicas y de entidades descentralizadas, entre otras, pueden tener un gran impacto en todo el sector público e incluso en el privado.

Si bien el análisis se centra en aspectos técnicos de la temática de la gestión del empleo público, no puede dejarse de lado el contexto regional de la década pasada. En los últimos 10 años, América Latina creció en promedio cerca del 4% anual, y más de 40 millones de personas salieron de la pobreza entre 2004 y 2010 (Moreno, 2011). Sin embargo, en varios países existiría la percepción de que el fuerte crecimiento económico experimentado, que generó un incremento importante en la recaudación, ha tardado en alcanzar a los segmentos de la población más vulnerables y no se ha traducido en mejores servicios para la ciudadanía. Es decir, estos avances en la economía, liderados por el sector privado en la mayoría de los países, no habrían sido acompañados de mejoras simultáneas en la capacidad institucional del sector público.

Uno de los factores determinantes en la capacidad institucional del Estado es contar con un servicio civil profesional. La profesionalización del servicio civil no es un objetivo en sí mismo, sino que está orientado a mejorar el rendimiento de las organizaciones del sector público y, por lo tanto, los servicios que reciben los ciudadanos. Los funcionarios de carrera del sector público cumplen un rol protagónico en la mayor parte del diseño de las políticas públicas y en todo el proceso de implementación, por lo que su labor tiene un alto impacto en la calidad de la entrega de bienes y servicios.

Diferentes estudios han encontrado evidencia de que contar con un servicio civil profesionalizado lleva a un mayor crecimiento económico y del ingreso per cápita, así como a la reducción de los niveles de corrupción y pobreza de un país (Evans y Rauch, 1999; Henderson et al., 2003; Dahlström, Lapuente y Teorell, 2011; Knack y Keefer, 1995; Mauro, 1995; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001; Dollar y Kraay, 2003; Rodrik, Subramanian y Trebbi, 2004). También conlleva la mejora en la entrega de servicios (Lira, 2012), una mayor confianza en el gobierno (Maxfield y Schneider, 1997; Van de Walle, Van Roosebroek y Bouckaert, 2005; Cai et al., 2009; Sacks, 2010) e incluso una mejor ejecución presupuestaria del gasto de inversión (SERVIR, 2014). En Perú, un análisis preliminar de la Autoridad Nacional del Servicio Civil muestra que la creación del Cuerpo de Gerentes Públicos en 2008 y su implementación en los gobiernos regionales llevaron a una mejor promedio en la ejecución de las inversiones públicas de más del 88%, comparado con el período previo a su incorporación.

La manera en que se llevan a cabo acciones clave relativas a la GRH en el Estado —por ejemplo la planificación de la fuerza laboral necesaria, la organización del trabajo, la gestión del empleo (procesos de reclutamiento, selección, promoción y desvinculación, entre otros), la gestión del rendimiento, las compensaciones, el desarrollo profesional y la relación con el empleador— va a tener un impacto crucial en el grado de profesionalización y el desempeño del servicio civil de un país.

La atracción, retención y motivación de capital humano idóneo, el logro de una fuerza laboral basada en el mérito y despolitizada y la alineación de los incentivos de los funcionarios públicos con los programas y proyectos de las instituciones para las que trabajan son objetivos clave que derivan de la existencia de normativas, políticas y prácticas en los sistemas del servicio civil (Reid, 2008). Estas son el objeto de análisis del presente estudio.

Más allá del impacto comprobado de contar con un servicio civil profesionalizado a fin de incrementar el nivel de crecimiento económico, reducir la pobreza, disminuir la corrupción y mejorar la entrega de servicios, existe otra razón para promover el fortalecimiento de los servicios civiles de América Latina: los gobiernos centrales, que son el foco de este estudio, dan empleo a un porcentaje relevante de la fuerza laboral e invierten una importante cantidad de recursos en su personal.

El gobierno central actúa, en promedio, como empleador directo de aproximadamente el 5% de la fuerza laboral de los países de América Latina. Existe una importante variación en los países en cuanto a los servicios que presta el gobierno central en contraste con los que prestan otros niveles de gobierno o instituciones descentralizadas (como suele ser el caso de los docentes, el personal del sector salud y el personal de seguridad, que muchas veces son provistos por los gobiernos subnacionales), por lo que las comparaciones entre un país y otro no son del todo útiles. Por eso, resulta más relevante analizar cómo ha evolucionado el nivel de empleo público del gobierno central dentro de cada país en la última década.

En este sentido, se observa una baja relativa en el porcentaje de la fuerza laboral empleada por el gobierno central al comparar 2004 (o el año más cercano del que se tenga información) con 2013, a excepción de Chile y Guatemala. Para los demás países con datos disponibles para ambos períodos, se observa una baja relativa que obedecería principalmente al incremento en términos absolutos de la fuerza laboral, más que a una reducción del número de funcionarios públicos del gobierno central.

El servicio civil no solo emplea a una parte importante de la fuerza laboral, sino que su magnitud también se puede apreciar por el hecho de que consume una parte importante de los recursos de los contribuyentes de la región. En lo que hace a su costo, en 2012 la masa salarial (o gasto en personal) del gobierno central de los 16 países cubiertos por este estudio representaba en promedio el 5,6% del producto interno bruto (PIB). Esta cifra, que no refleja las importantes diferencias que existen entre los países, arrojaba una baja en la magnitud de este indicador con respecto al 5,9% registrado en 2004, año en que el Banco había realizado el último diagnóstico utilizando la misma metodología.

Algunos países, como Ecuador, Nicaragua y Paraguay, han incrementado de forma considerable su nivel de gasto en la masa salarial como porcentaje del PIB en la última década. Otros, como Bolivia, Colombia, Honduras, México, Perú y Panamá, lo han disminuido.

Si bien las variaciones en la masa salarial como porcentaje del PIB muchas veces obedecen a cambios en la economía en los años específicos considerados (2004 y 2012), así como a los servicios que prestan el gobierno central como otros niveles de gobierno (estados, provincias, municipios, regiones), el sector privado y las entidades descentralizadas (empresas públicas y otras instituciones), de todas formas los datos constituyen una aproximación relevante para establecer la evolución de la magnitud de la administración pública en cada país. La masa salarial representa en varios países la principal erogación del gasto público a nivel del gobierno central. En los países incluidos en este estudio, los gastos en personal consumían en promedio el 27% del total del gasto en 2012, porcentaje que oscila entre el 11% en Colombia y el 46% en Paraguay.

Asimismo, la masa salarial consumía en promedio el 41% de los ingresos tributarios del gobierno central en los países cubiertos en este estudio. El promedio esconde un rango bastante amplio que abarca desde Paraguay (75%), México (71%) y Honduras (64%), donde la mayor parte de la recaudación equivale al pago de las remuneraciones de los empleados públicos del gobierno central, hasta Perú (24%) y Colombia (15%), que muestran niveles considerablemente más bajos.

En resumen, el fortalecimiento del servicio civil es un objetivo clave en el desarrollo de América Latina. Esto se debe al fuerte impacto del servicio civil en el crecimiento económico, los niveles de pobreza y corrupción, la entrega de servicios, el diseño y la implementación de las políticas públicas, y el logro de los objetivos de las instituciones del sector público, así como al peso específico en términos de su costo para la economía, las finanzas públicas y el mercado laboral de los países.

Conscientes de la importancia de fortalecer el servicio civil, los gobiernos de América Latina y el Caribe suscribieron la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP) en 2003, que definió las bases de un sistema profesional y eficaz del servicio civil, al considerarlo una pieza clave para la gobernabilidad democrática y la buena gestión pública. El documento configuró 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.

En su Preámbulo, la CIFP entiende que la profesionalización implica:

...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 democracia.

En su epígrafe 2, relaciona la posesión de estos atributos con la existencia de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos orientados a la producción de las mencionadas garantías. En otras palabras, se busca

... compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.

Luego de la definición de este marco común sobre lo que constituye un servicio civil profesionalizado, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo los países procedieron a marcar una línea de base de la medida en que su propio sistema de servicio civil se alineaba con estos principios y prácticas, usando una metodología con puntos críticos vinculados a los subsistemas de servicio civil de la CIFP. Dicha metodología permitió caracterizar los servicios civiles de la región atendiendo a cinco índices de calidad institucional y contrastando la realidad con un modelo conceptual de calidad ideal, que sirvió de parámetro teórico de referencia (benchmark) para la valoración de índices en cada país (BID, 2006).

Estos índices de calidad institucional, que se calculan a través de una valoración cualitativa de 33 puntos críticos, recogen los temas clave en el empleo público, tales como la eficiencia, el rol del principio de mérito, la consistencia estructural del sistema (solidez e integración sistémica del servicio civil a la estrategia de gobierno, sus procesos y su gestión del nivel directivo), la capacidad funcional (capacidad del sistema de influir en el comportamiento de los empleados públicos a través de sus competencias, incentivos a la productividad y flexibilidad del sistema) y la capacidad integradora (armonización de intereses de los diferentes actores).

A su vez, estos mismos puntos críticos que alimentan los índices se clasifican en ocho subsistemas de GRH del Estado: Planificación de Recursos Humanos, Organización del Trabajo, Gestión del Empleo, Gestión del Rendimiento, Gestión de la Compensación, Gestión del Desarrollo, Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales, y Organización de la Función de Recursos Humanos.

A la medición de estos índices y subsistemas realizada en 2004 con apoyo del BID, y entre 2011 y 2013 con apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el Sistema de la Integración Centroamericana (AECID-SICA) y el BID para 16 países de América Latina, el libro agrega una fuente paralela de información: estudios de caso sobre la dinámica de los procesos de reforma —o el cómo de las reformas— del servicio civil de la región.

En particular, se analizan tres tipos de reforma dentro del ámbito de la gestión del empleo público: i) la profesionalización del segmento directivo; ii) la introducción de garantías contra la politización; y iii)

la reforma de la gestión de las compensaciones. El análisis, para países seleccionados que han intentado implementarmejoras en estos campos, aspira a complementar la perspectiva más estática de los diagnósticosnacionales mediante el aporte de ejemplos concretos de la problemática de una reforma en una economía política de alta complejidad.

Se espera que el análisis de estas dos fuentes —complementado por recomendaciones de política basadas tanto en los aprendizajes de la región como en la experiencia de otros países— sea de utilidad práctica para los formuladores e implementadores de políticas. En particular, para aquellos interesados en aprender del progreso que hayan hecho otros países y así identificar necesidades y oportunidades para introducir mejoras, con el fin de acercar aún más a los países de América Latina a los objetivos establecidos en la CIFP, fortalecer la capacidad institucional del sector público y lograr mejores gobiernos al servicio de la ciudadanía.

II. Metodología

La propuesta metodológica para la presente evaluación es una versión calibrada de Longo (2006), a partir del cual se ha realizado un seguimiento de los servicios civiles latinoamericanos en los últimos 10 años. Las mediciones se han realizado utilizando la misma metodología ajustada, lo que garantiza comparabilidad de los resultados. De esta forma, en las sucesivas evaluaciones se pudo constatar el grado de avance de la profesionalización de los servicios civiles respecto de sí mismos y en relación con los demás países.

La metodología utilizada parte de la premisa de que la GRH es un modelo integrado cuya finalidad básica es adecuar la gestión de las personas a la estrategia de una organización o sistema multiorganizativopara la producción acorde con las finalidades perseguidas. Esa búsqueda, naturalmente, no se produce en el vacío sino que está condicionada en forma permanente por el contexto interno de la organización (su estructura y cultura, entre otros) y por su entorno (el marco legal y el mercado laboral, entre otros) (BID, 2006)(Ver Cuadro 2).

La GRH está integrada por un conjunto de subsistemas. En el nivel superior se encuentra la Planificación de Recursos Humanos, que constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de GRH y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas con los que se conecta. En el nivel intermedio se ubican cinco subsistemas, ordenados en una secuencia lógica.

En primer lugar está la Organización del Trabajo, que define y concreta los contenidos de las tareas y las características de las personas llamadas a desempeñarlas. Luego se encuentra la Gestión del Empleo, que comprende los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas. En tercer lugar está la Gestión del Rendimiento, que planifica, estimula y evalúa la contribución de las personas. En el cuarto, se ubican, por una parte, la Gestión de la Compensación, que retribuye esa contribución, y por otra, la Gestión del Desarrollo, que se centra en el crecimiento individual y colectivo. Por último, en el nivel inferior, se halla la Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales, que se conecta a su vez con todos los subsistemas mencionados anteriormente. A estos subsistemas se le añade la Organización de la Función de Recursos Humanos, que hace foco en las características de la institucionalidad y autoridad del sistema.

El marco analítico utilizado propone una serie de puntos críticos que se distribuyen en los diferentes subsistemas referidos anteriormente. Cada punto crítico describe una situación específica y deseada que refiere a algún aspecto clave de la GRH, ya sea perteneciente a un subsistema en particular o a la interconexiónde varios de ellos. En ese sentido, el punto crítico es un parámetro concreto y sustantivo que permite la comparación con la situación empíricamente encontrada en el caso de estudio. Esa

comparación se operacionaliza en una escala de 0 a 5, donde el máximo puntaje refleja la mayor correspondencia entre la situación expresada en el punto crítico y el caso de estudio.

Además de estar alineado con un subsistema específico, cada punto crítico está alineado con uno de los cinco índices que permiten medir diferentes aspectos del desempeño general del sistema de servicio civil: Mérito, Eficiencia, Capacidad Funcional, Capacidad Integradora y Consistencia Estructural.

Para la construcción de los cinco índices de calidad del servicio civil, el marco analítico original (Longo, 2006) propone 93 puntos críticos. Dos de los índices se despliegan en tres subíndices, con lo cual se proporciona un total de 11 parámetros mensurables que reflejan el desempeño y la calidad del sistema.

Por todo lo anterior, el relevamiento detallado del funcionamiento de casi 100 aspectos del servicio civil en cada país requería relevamientos extendidos en el tiempo para recolectar información minuciosa, y resultaba en documentos de difícil lectura por la densidad de datos incluidos sobre cada aspecto analizado. Asimismo, al reflejarse los resultados en 11 medidas de calidad del servicio civil incluidos índices y subíndices, la interpretación de los mismos resultaba engorrosa.

A fin de simplificar el proceso de evaluación, y a partir de la experiencia de haber aplicado sistemáticamente esta metodología en 18 países de la región, se identificaron aquellos aspectos de cada subsistema de la GRH que resultan vitales para su funcionamiento adecuado así como los índices que resultan críticos para el seguimiento de los servicios civiles.

Estos cambios fueron volcados en un documento presentado al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en 2010 (Longo &Iacoviello, 2010). La propuesta de la Nueva Metodología de Evaluación consistió en utilizar una selección de los puntos críticos, en la que se identifican aquellos que resultan más significativos para reflejar el nivel de desarrollo de cada subsistema y de cada índice. Esta selección incluyó los puntos críticos que en el marco analítico tenían asignada la máxima ponderación, a los cuales se agregaron algunos otros con ponderación media con el objetivo de cubrir adecuadamente los aspectos centrales que propone la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP) para cada uno de los subsistemas de GRH.

Al concentrar el análisis en los puntos críticos de mayor ponderación, los resultados de los índices entre ambas versiones de la metodología resultan casi idénticos, por lo que se preserva la comparabilidad entre los estudios en términos agregados. Sin embargo, al concentrarse en los aspectos más relevantes, se pierde necesariamente el detalle para construir medidas desagregadas, por lo que en la nueva versión se eliminó el cálculo de los seis subíndices.

Además, para facilitar el trabajo de comparación de los resultados obtenidos en la evaluación, el rango de 0 a 5 puntos con el que se valora cada punto crítico se subdividió en tres niveles: i) 0–1 puntos: nivel bajo; ii) 2–3 puntos: nivel medio; iii) 4–5 puntos: nivel alto. Para cada uno de estos niveles se establecieron descriptores que facilitan su administración e interpretación por parte de los usuarios de la metodología.

La gradación en la valoración de cada punto crítico abarcó tres aspectos: i) instrumental: evalúa la disponibilidad de normas e instrumentos técnicos que permitan el desarrollo de la práctica de gestión establecida en el punto crítico respectivo; ii) cobertura: releva el nivel de cobertura de dicha práctica en las organizaciones públicas del nivel nacional; iii) implementación: evalúa el grado de implantación efectiva (y eventual institucionalización) de dicha práctica. Estos tres criterios definieron entonces la

ubicación de cada punto crítico en un nivel alto, medio o bajo de cumplimiento.

De esta forma, se espera que suba la valoración de un punto crítico a medida que: i) existan herramientas de gestión de las personas, ii) estén disponibles en un número creciente de organismos públicos y iii) sean realmente utilizadas. Cabe destacar que el tercer criterio (implementación) es el que permite acceder al nivel alto de valoración (4 y 5 puntos), pues la mera presencia de instrumentos, aun con una amplia cobertura institucional, no podría producir buenos resultados si carecieran de aplicación efectiva.

III. Hallazgos del servicio civil en América Latina (2004-2013)

Si bien hay matices bien diferenciados en los distintos países de la región, pueden identificarse algunas tendencias regionales en relación con la GRH a partir del análisis presentado previamente.

1. Progreso alentador en términos agregados

El promedio del Índice de Desarrollo del Servicio Civil para los 16 países incluidos en el estudio sube ocho puntos, pasando de 30 a 38 en una escala de 0 a 100. En otras palabras, se lograron mejoras incrementales en los servicios civiles de nivel nacional, aunque a partir de una base débil. Como tales, la modernización y profesionalización del servicio civil siguen siendo un desafío para la región: el grado de desarrollo promedio no llega al 40% de la escala prevista. Pero el progreso incremental de la última década subraya la factibilidad de lograr avances graduales para la región. De los 16 países, 11 presentan en las evaluaciones recientes (2011/2013) una valoración mayor que en 2004, de los cuales siete tuvieron un crecimiento de más de ocho puntos (Chile, República Dominicana, Nicaragua, Paraguay, Perú, Panamá y El Salvador) y cuatro tuvieron una mejora más modesta (Uruguay, Ecuador, Colombia y Costa Rica). Cuatro países se mantuvieron prácticamente en el mismo puntaje (Brasil, México, Guatemala y Honduras) y solamente uno se retrajo (Bolivia) (Ver Cuadro 1).

Este progreso incremental a nivel general encierra importantes disparidades. Si bien hubo mejoras en la mayoría de los países, aquellas con mayor impacto tuvieron lugar en países que partieron con líneas de base más bajas y solo en un caso de los de mayor rendimiento. Si se analizan estas variaciones, se pueden identificar cuatro grandes grupos de países en cuanto a su punto de partida en 2004 y a los avances logrados al momento del diagnóstico posterior.

En primer lugar, partiendo de una situación inicial más problemática (es decir, con una menor línea de base), seis países han logrado dar un importante salto en cuanto a su IDSC. Estos países —El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana— han avanzado principalmente en la generación de instrumentos normativos y técnicos antes inexistentes (leyes y sistemas de información, entre otros), el fortalecimiento de las entidades rectoras de recursos humanos a nivel central y, en menor medida, la extensión de los concursos de mérito para el acceso al empleo público. Por otro lado, el progreso ha sido escaso y aislado en áreas como la gestión del rendimiento, la gestión de las compensaciones y la gestión del desarrollo (procesos de promoción y capacitación).

También partiendo de una línea de base relativamente más baja que el promedio, otro grupo de países (Bolivia, Guatemala y Honduras) presentó un estancamiento en la última década. Estos países o bien no llevaron adelante esfuerzos importantes para la modernización del servicio civil o emprendieron reformas que, al momento de su evaluación, no habían dado sus frutos en la puntuación según la metodología. Sin embargo, cabe puntualizar que la inclusión de Ecuador en este grupo —que emprendió una importante reforma del servicio civil justamente después de su anterior evaluación a comienzos de 2011, previa a la de los demás países— no le hace justicia a los importantes avances alcanzados, a mediados de 2014, al menos en cuanto a normativa e instrumental.

En tercer lugar, un grupo de países que aparecía con una mayor puntuación en el diagnóstico de 2004 no ha registrado mayores avances, o directamente no ha avanzado en la puntuación de la metodología en los últimos años. Este grupo, que incluye a Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay, quizá tenía la difícil tarea de emprender reformas de una mayor complejidad. Finalmente, en el caso de Chile se registró un avance relevante desde la medición inicial, que ya marcaba un nivel de calidad relativamente elevado. La implementación y expansión del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), la aplicación de procedimientos de selección competitivos para los cargos contratados y el fortalecimiento en la práctica de la entidad rectora fueron factores que contribuyeron para que Chile transitara de una etapa de formalización a otra donde es posible asegurar la calidad del servicio civil.

En base a este análisis, el desafío a futuro para los países consiste en moverse de los cuadrantes izquierdos, o de bajo impacto, a los cuadrantes derechos, o de alto impacto, independientemente del nivel de desarrollo de la administración pública que se haya registrado en este diagnóstico más reciente.

2. Desarrollo desigual de los subsistemas de GRH

El progreso en términos globales se refleja de manera desigual en los subsistemas de GRH. Los subsistemas que tienen un desarrollo relativo mayor son los de Organización del Trabajo, Organización de la Función de Recursos Humanos, Planificación y Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales, ya que presentan mayor frecuencia de casos que alcanzan una puntuación de nivel alto y medio-alto. Se trata de las prácticas de RR.HH. que necesariamente deben abordarse en una primera etapa del proceso de profesionalización: garantizar información de base que permita la toma de decisiones (Planificación), organizar el sistema de puestos para iniciar la gestión profesional del empleo público (Organización del Trabajo), fortalecer el área rectora (Organización de la Función de Recursos Humanos) y establecer el diálogo con el colectivo de empleados para viabilizar el proceso (Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales). Son, asimismo, las prácticas de GRH en las cuales mayor peso tiene la actuación del área rectora, desde donde parten las iniciativas de profesionalización.

Las prácticas vinculadas con la gestión cotidiana de la vida laboral a partir de la incorporación (Empleo), el progreso en la organización (Desarrollo), la planificación y evaluación del desempeño (Rendimiento) y el pago por la contribución de los empleados (Remuneraciones) tienen un desarrollo relativo menor en la región. Dentro de estas áreas, las dos con mayores desafíos pendientes son la Gestión del Rendimiento y la Gestión de las Compensaciones, que presentan respectivamente diez y once casos que se ubican en el nivel bajo. Persisten en la región las dificultades para implementar sistemas de evaluación y para superar la inequidad y la falta de competitividad salarial en el sector público. Por su parte, la Gestión del Desarrollo presenta doce casos de nivel bajo, debido a las dificultades para establecer sistemas de progreso en la organización a través de sistemas de carrera o empleo. Por último, la Gestión del Empleo muestra un desempeño bastante mejor, ya que cinco casos presentan nivel alto, lo que refleja los esfuerzos en buena parte de los países para encarar o perfeccionar el sistema de incorporación a través de concursos públicos.

3. Los servicios civiles han mejorado relativamente más en términos de Mérito y Consistencia Estructural

El índice de Mérito es el que presenta el promedio más alto para la región (42 puntos) en esta evaluación, y al presentar el mayor aumento en términos absolutos entre las dos mediciones (nueve puntos). Este índice mide el grado de protección contra la arbitrariedad en las decisiones sobre el empleo público, que es la dimensión en la cual se ha trabajado más intensamente en los países que han encarado políticas de profesionalización o invertido en su revitalización.

El índice de Consistencia Estructural (40 puntos) tuvo una significativa mejora de nueve puntos desde la evaluación anterior. Este resultado refleja los avances en las áreas de Planificación y Organización del Trabajo, que fueron objeto de programas de fortalecimiento en buena parte de la región en la última década.

En términos absolutos inmediatamente después se encuentra el índice de Eficiencia (37 puntos) aunque en este caso la mejora fue un tanto más acotada en el promedio para la región (siete puntos). Esto se debe principalmente a que muchos países encuentran dificultades para mantener el peso del gasto en el empleo público dentro de parámetros razonables y para establecer sistemas de incentivos que promuevan el desempeño y el desarrollo de competencias.

Por último, los índices de Capacidad Integradora y Capacidad Funcional se ubican en el mismo nivel en promedio para todos los países de la región (34 puntos), aunque desde 2004 la mejora fue más significativa para el índice de Capacidad Integradora (siete puntos) que para el de Capacidad Funcional (cinco puntos). El primero refleja la incipiente atención que la gestión del clima y la comunicación están teniendo en los países de la región, mientras que el segundo muestra que para el diseño de perfiles e incorporación de personal comienzan a utilizarse criterios que exceden las credenciales formales, aunque todavía presenta dificultades la introducción del concepto de competencias.

4. Diferencias en términos de “vitalidad” del proceso de profesionalización

Además de los niveles de desarrollo alcanzados por los países y de los cambios de puntuación entre las dos evaluaciones, es importante señalar en qué medida la mejora de la GRH se encuentra más o menos vigente como prioridad gubernamental en los países de la región.

Si se considera lo acontecido en Centroamérica y República Dominicana, la tendencia general son las mejoras en la profesionalización de los servicios civiles durante los últimos años. Estos avances están motivados, sobre todo, por los logros de Costa Rica (que ya se encontraba entre los países de desarrollo intermedio en el relevamiento de 2004) pero también por los progresos de República Dominicana y El Salvador, que siguen trabajando activamente en este sentido. Por su parte, si bien han intentado reformas, tanto Nicaragua como Guatemala y Panamá siguen atrapados en la tensión entre las iniciativas de profesionalización y los vaivenes de los cambios políticos, que ponen freno —o incluso revierten— muchas de las acciones encaradas. Finalmente, Honduras se encuentra en la situación más crítica, ya que tanto en 2004 como en la actualidad presenta un nivel muy bajo de desarrollo de su servicio civil, enmarcado en una fuerte crisis de gobernabilidad.

En América del Sur y México, hay en primer lugar un grupo de países en los cuales los procesos de profesionalización se muestran activos y con perspectivas de continuación, aunque con muy diferentes puntos de partida: Ecuador y Perú desde una línea de base muy baja, Chile desde una situación de liderazgo regional, y Colombia y Uruguay desde una posición intermedia en la evaluación anterior. Como contrapartida con estas situaciones, se presenta un grupo de países donde se habían desarrollado intensos procesos de profesionalización que actualmente se han desacelerado en su ritmo. Tal es el caso de México y de Brasil, en este último caso con un empleo público altamente meritocrático pero sin grandes cambios desde la evaluación anterior. Finalmente, Paraguay, con un proceso intenso de profesionalización que se encontraba en revisión a partir del cambio de gobierno de 2013, y Bolivia, que ha abandonado estas iniciativas desde hace ya varios años, requieren especial atención por la debilidad del punto de partida.

Es relevante señalar que al revisar la orientación de los esfuerzos de profesionalización realizados en la región, se constata que la Carta Iberoamericana de la Función Pública sigue siendo un instrumento

relevante en las políticas de profesionalización. Los países que priorizan estas iniciativas en sus agendas orientan sus esfuerzos en función de los principios de mérito y flexibilidad consagrados en la misma.

Con respecto a los resultados, la profesionalización muestra mejoras leves pero relevantes durante los últimos años, si bien parte del progreso se explica por las medidas de reforma operadas sobre sistemas que partían de una línea de base muy baja.

Si se revisa el desempeño global de los servicios civiles, se pueden distinguir a grandes rasgos tres grupos en términos de su nivel de desarrollo: un grupo amplio que sigue luchando por construir las bases de un sistema profesional para revertir el predominio de prácticas de patronazgo, un grupo de desarrollo intermedio donde estas tendencias en conflicto se reflejan en un sistema mixto en el que coexisten segmentos profesionales y clientelares, y casos puntuales donde se ha avanzado más en la construcción de meritocracias flexibles en el sentido planteado en la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

Los perfiles de los sistemas de servicio civil estudiados, aún dentro de cada una de estas tres grandes categorías, son muy diferentes. La lectura de los resultados en términos del desarrollo relativo de los subsistemas de GRH y de los índices de calidad de servicio civil permite una mayor precisión en la detección de los progresos y de las áreas de mejora pendientes para la región.

Por último, el carácter necesariamente situado y enraizado en el contexto político e institucional de los servicios civiles requiere que la perspectiva regional comparada sea complementada con un análisis minucioso de los diagnósticos por país a la hora de diseñar estrategias y definir políticas de profesionalización.

IV. Diez tareas clave para mejorar el servicio civil en América Latina

1. Reducir la dependencia excesiva de medidas genéricas de mérito e introducir mayor flexibilidad

Un primer objetivo a lograr en la agenda de reformas a futuro respecto del servicio civil de América Latina es dotar de una mayor flexibilidad a los gerentes públicos en la GRH. Este factor, que a simple vista parecería oponerse a las garantías de mérito, está contemplado como uno de los objetivos de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, la hoja de ruta que aún recibe un amplio respaldo en la región.

La orientación de la Carta Iberoamericana apunta a la combinación de dos tipos de ingredientes en el diseño de los sistemas de función pública:

1. Los que involucran las garantías propias de un sistema meritocrático, esenciales para preservar el profesionalismo de la administración. Estos elementos combaten la arbitrariedad, el nepotismo y el clientelismo político.
2. Los que buscan introducir una mayor flexibilidad en los sistemas de Gestión del Empleo y de GRH, para hacer posibles administraciones receptivas a las prioridades políticas de los gobiernos, eficaces, eficientes, orientadas a resultados, transparentes y responsables. Estos elementos sustentan la mayor parte de las orientaciones de cambio en los sistemas de función pública de las democracias avanzadas (Longo, 2004), y se oponen específicamente a la burocratización, el corporativismo, la defensa de privilegios y la búsqueda de rentas.

Una característica importante de la Carta es que asume esta orientación de manera simultánea, y no secuencial. Esto es: no considera que las reformas de la función pública deban proceder necesariamente por fases, de modo de tener que crear primero burocracias meritocráticas de tipo weberiano para recién después impulsar las reformas de signo flexibilizador. Por el contrario, asume que ambas dimensiones deben desarrollarse en paralelo y realimentarse, de modo de encarnarse en arreglos institucionales que hagan posibles los avances recíprocos en ambos sentidos.

Esta recomendación de intentar lograr un mejor balance entre mérito y flexibilidad ya aparecía como una de las recomendaciones a futuro en las conclusiones del diagnóstico previo (BID, 2006). En las reformas constatables a lo largo de los últimos 10 años en bastantes países de América Latina, se sigue poniendo de manifiesto (con grados muy diversos de avance) una orientación preferente hacia la introducción de las garantías propias de los sistemas de mérito. Esta preferencia no es sorprendente: la consideración del empleo público como un recurso político y el consiguiente manejo del mismo mediante prácticas de clientela tienen un hondo arraigo en buena parte de los países. En los intentos de ruptura con tales tradiciones y en la búsqueda de administraciones más profesionales, expresiones como “servicio civil profesional”, “concursabilidad”, “carrera administrativa” y otras similares se han ido convirtiendo en lemas para el cambio del estado de cosas.

Sin embargo, solo algunos de esos intentos de cambio han buscado al mismo tiempo introducir, en los sistemas de Gestión del Empleo y de GRH, elementos que potencien la eficacia de las políticas públicas, la agilidad de respuesta de las burocracias públicas a los programas de gobierno, y los incentivos capaces de estimular la dedicación y productividad de los empleados públicos.

Estas últimas son orientaciones comunes a las reformas de los sistemas públicos de empleo en todo el mundo desarrollado, para las cuales años atrás la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) acuñó como término de síntesis el de “flexibilidad” (Pollitt y Bouckaert, 2000; Farnham y Horton, 2000; Longo, 2004). Políticas como la diversidad contractual, la evaluación del desempeño, la gestión por competencias y, en menor medida, la remuneración variable, forman parte del repertorio de prácticas de gestión que los reformadores del empleo público desean introducir, también en América Latina, junto con el reclutamiento abierto y la selección competitiva basada en el mérito y la capacidad.

En realidad, la combinación del mérito y la flexibilidad en el empleo público, y la discusión acerca de las formas y contornos que debe adquirir esa combinación son cuestiones indisociables del uso que se haga de la noción de mérito, y —más concretamente— de las dimensiones sustantiva o formal de dicha noción. Por eso, resulta importante, a nuestro juicio, distinguir entre ambas perspectivas.

En tanto atributo del empleo público, el mérito suele ser pensado fundamentalmente como una dimensión formal. Así concebido, un sistema de mérito se convierte en un conjunto de garantías formales cuyos efectos beneficiosos se producirían proyectándose hacia el exterior de los gobiernos y organizaciones públicas, y pensando en las necesidades y expectativas de la sociedad en su conjunto. Puesto que la sociedad necesita administraciones compuestas por profesionales capaces de emitir decisiones acordes con la legalidad y protegidas de la captura y la corrupción, resulta socialmente imprescindible crear estas garantías.

Ahora bien, hacia dentro de las organizaciones, esto es: para el gobernante o para el directivo público que gestionan personas, dichas garantías operan básicamente como limitaciones, como condicionamiento a sus decisiones de manejo del empleo público que restringen su margen de

decisión discrecional. A partir de aquí, es fácil deducir que estas limitaciones pueden comprometer la eficacia de las decisiones y de los procesos de GRH y que necesitan, por ello, ser contrarrestadas por políticas flexibles que restablezcan un equilibrio adecuado en cada caso.

Desde esta perspectiva, mérito y flexibilidad se situarían en el marco de un trade-off o dilema fundamental que enfrentaría los requerimientos de profesionalismo de la acción pública, por un lado, y su pretensión de eficacia, por el otro, de tal modo que los avances en un campo supondrían retrocesos en el otro, y viceversa.

La cuestión cambia, a nuestro entender, de un modo fundamental, si abordamos la noción de mérito desde su dimensión material o sustantiva. En esta aproximación, las garantías de mérito protegen el profesionalismo de la administración porque consiguen que las decisiones de manejo del empleo público aseguren la idoneidad de las personas, esto es: el más alto grado de adecuación de todas sus capacidades —de sus competencias, diríamos en la jerga contemporánea de los recursos humanos (RR.HH.)— para el desempeño de las tareas que deben realizar. Para conseguir esta idoneidad, los instrumentos de gestión deben garantizar adecuadamente la búsqueda, la elección, el estímulo y la recompensa de los mejores en cada caso.

Si se considera el asunto desde este ángulo, será fácil convenir que en los gobiernos y organizaciones del sector público esas decisiones sobre el empleo deben ser meritocráticas, no solo para proteger a los ciudadanos y a los mercados de la arbitrariedad y la corrupción, sino además por razones similares a las que hacen que los arreglos meritocráticos también sean aconsejables en otros tipos de organizaciones, incluidas las empresas del sector privado; es decir: para producir resultados de éxito acordes con las estrategias y los objetivos de cada una.

Cuando miramos al mérito de esta forma, el profesionalismo de los empleados públicos deja de ser visto como una limitación a la eficacia de los gobiernos y se convierte, por el contrario, en un requisito previo de la misma. La superación del botín, del clientelismo y de la captura, y su sustitución por modelos meritocráticos de empleo público no producen únicamente una mayor seguridad jurídica en las sociedades que realizan dichos cambios, sino también bancos centrales, inspecciones tributarias, policías, hospitales y servicios sociales más eficaces, eficientes y efectivos. La relación entre mérito y flexibilidad deja de ser de confrontación. En realidad, si queremos lograr la idoneidad de las personas en los entornos contemporáneos, necesitaremos —en el acceso, en la carrera, en la capacitación, en la compensación— fórmulas cada vez más flexibles, que reforzarán, en lugar de debilitar, la dimensión meritocrática del empleo público.

Así pues, no se trata solamente del influjo de las modas, aunque no quepa desconocer del todo las influencias de este carácter. Más allá de eso, la búsqueda de la flexibilidad tiene que ver con factores de mayor peso: por una parte, la necesidad de los gobiernos de contar con aparatos burocráticos receptivos y eficaces; por otra, la frecuente combinación, en el entorno regional latinoamericano, de las prácticas de clientela con la rigidez interna de los sistemas de Gestión del Empleo (inamovilidad excesiva de los funcionarios, exceso de protección sindical y judicial); y en tercer lugar, y principalmente, la necesidad de manejar el empleo público en entornos de creciente austeridad fiscal y mayores demandas de la ciudadanía, lo que conduce a la búsqueda de una mayor efectividad y eficiencia: más y mejores resultados con plantas de personal más reducidas y flexibles.

2. Reducir el énfasis en procedimientos uniformes y centralizados para toda la administración y permitir que las instituciones tomen medidas para atraer, contratar, motivar y retener al personal.

Un segundo objetivo es equilibrar los beneficios de uniformidad y centralización, comunes en las etapas iniciales de profesionalización, con el efecto contraproducente que pudiera tener una excesiva uniformidad y centralización en etapas posteriores de reforma. Las reformas de profesionalización de “primer escalón” y a menudo también las del segundo, combaten dos disfunciones graves de las tradiciones de gestión instaladas en muchos países: la fragmentación de las prácticas de personal y la carencia de una instancia sólida que discipline el sistema y lo dote de consistencia. Como reacción las reformas aparecen, en general, dotadas de un aliento unificador (reglas uniformes) y centralizador (entidades rectoras potentes), rasgos que facilitan los primeros pasos del proceso de profesionalización. Este sesgo resulta, de entrada, insoslayable. Algunos estudios estadísticos sugieren para el caso de reclutamiento de personal, por ejemplo, que en contextos de alto riesgo de abuso los concursos centralizados resultan en selecciones más meritocráticas que los procesos de reclutamiento flexibles y descentralizados (Sundell, 2014).

Al mismo tiempo, no deberían subestimarse algunas contraindicaciones importantes. Por una parte, un exceso de uniformidad en las regulaciones puede hacer estallar las costuras del sistema. La construcción de un empleo profesional en áreas investidas de potestades públicas exige arreglos institucionales diferentes que cuando se profesionalizan áreas de servicios. El trabajo directivo o de alta especialización requiere un manejo distinto que el trabajo de apoyo o de inferior cualificación. Los equilibrios entre mérito y flexibilidad pueden requerir modulaciones distintas cuando se aplican en diferentes sectores de políticapública. Por consiguiente, la segmentación de los marcos reguladores suele ser imprescindible tan pronto como el proceso de profesionalización alcanza un mínimo vuelo (es decir, que se hayan institucionalizado las prácticas profesionales en la GRH).

Por otra parte, un exceso de centralización puede sobrecargar las instancias centrales y al mismo tiempo enajenarles el apoyo de los organismos y servicios públicos. A menudo se intenta resolver este alejamiento invirtiendo en más regulaciones e instrumentos de control, en lugar de dedicar esfuerzos a construir e introducir incentivos que favorezcan la adopción de los cambios. Por otra parte, como hemos visto, a partir de un cierto grado de desarrollo de los sistemas, los avances en la profesionalización exigen fortalecer las unidades descentralizadas de RR.HH. y transferir a los directivos facultades de decisión sin las cuales será difícil que se impliquen en la gestión de las personas a su cargo.

3. Introducir gradualmente características de sistemas de empleo de forma selectiva.

En América Latina, en la mayor parte de los casos la profesionalización suele entenderse como equivalente a la construcción de servicios civiles de carrera. Si bien este formato institucional (uno entre los posibles) ha producido en determinados países (desde Costa Rica hasta Uruguay, pasando por las “carreras” de Brasil) notorios avances en la introducción de garantías de mérito, no es menos cierto que suele venir asociado con una rigidez que tiende a dificultar su manejo (la evolución de la “planta” chilena podría ser un buen ejemplo de ello).

Sería recomendable considerar —rompiendo, como proponíamos hace un momento, con el exceso de uniformidad en muchos de los países de la región— la posibilidad de crear para ciertos sectores y profesiones públicas sistemas laborales de empleo, que en general resultan más abiertos y flexibles, o por lo menos introducir elementos de estos sistemas en la organización de las carreras creando modelos híbridos o mixtos que faciliten una mayor apertura.

Esta mayor flexibilidad del diseño podría contribuir a facilitar el diálogo —bastante dificultoso actualmente en varios países— entre los impulsores de la profesionalización y los actores políticos a quienes corresponde tomar las decisiones para hacerla efectiva. Hay que tener en cuenta que, más allá de las dificultades reales que oponen a estos procesos las tradiciones patrimonialistas y de clientela, las resistencias de algunos gobernantes obedecen también al temor de crear modelos de empleo esclerotizados, difíciles de manejar y escasamente receptivos a sus prioridades políticas.

4. Profesionalizar el segmento directivo

Entre las capacidades necesarias para el impulso y asentamiento de las reformas orientadas a la profesionalización, el fortalecimiento gerencial ocupa un papel central. De entrada, resulta difícil imaginar una administración profesional si su parte superior y más influyente en su funcionamiento y sus resultados semantiene sometida a la colonización política. Por otra parte, los directivos públicos son aliados imprescindibles en la coalición necesaria para cambiar el statu quo. Sin ellos es muy difícil que las reformas tomen vuelo más allá del núcleo impulsor o la unidad rectora central. Por último, los directivos son el motor de las organizaciones públicas; su concurso y compromiso son necesarios cuando se trata de instalar y desarrollar en ellas prácticas avanzadas de RR.HH., como hemos visto al hablar de la gestión por competencias, la evaluación del desempeño o la compensación ligada al rendimiento.

La profesionalización del segmento superior de la dirección pública debe ser abordada como una parte diferenciada del proyecto de reforma. Necesita un estatuto propio y un modelo de gestión riguroso pero más flexible que el que corresponde a las demás profesiones públicas. En ese marco, la articulación de un equilibrio razonable entre idoneidad meritocrática y confianza política resulta crucial para la viabilidad de la gerencia pública profesional. Existen diferentes fórmulas para conseguir ese equilibrio, que deberían seleccionarse atendiendo a las características de cada entorno institucional. Sin que quepa propugnarla como fórmula estrictamente exportable, la experiencia chilena de la Alta Dirección Pública, —que acaba de cumplir 10 años y sobre la cual se han documentado empíricamente mejoras en la provisión de servicios públicos (Lira, 2012)—, puede servir como un excelente modelo de referencia para América Latina en este campo.

Los directivos públicos profesionales aún constituyen un bien escaso en la región. Por eso, los esfuerzos por definir y regular adecuadamente el segmento directivo deben ir acompañados de estrategias y políticas de RR.HH. (capacitación, compensación, etc.) que se propongan y faciliten la ampliación del stock de capital humano disponible en este segmento crucial para el éxito de las reformas.

5. Institucionalizar los sistemas de gestión e información.

Los avances en los sistemas de información y GRH figuran entre los logros principales de la profesionalización del servicio civil en la región en la última década.

Considerando que al menos se han superado los primeros pasos para sistemas modernos de información y GRH en varios de los países, en particular en lo relacionado con la gestión de la nómina, se presentan cuatro tareas prioritarias en la búsqueda de la institucionalización y el uso más efectivo y permanente de sus plataformas informáticas.

Primero, extender la cobertura de los sistemas de GRH a la mayor parte de las instituciones estatales, y en particular a los empleados públicos de distinta relación contractual dentro de las entidades públicas financiadas por el Tesoro de cada país.

En segundo lugar, pasar de sistemas basados únicamente en la gestión de la nómina a plataformas de gestión del talento humano que permitan una GRH informatizada transversalmente. La generación, la sistematización y el uso de estadísticas sobre atracción (por ejemplo, número de candidatos que se presenta a un puesto), retención (registro y encuestas de salida), desempeño efectivo (véase la recomendación 7), formación y otras variables resultan fundamentales, y están ausentes en la gran mayoría de los países. Un desafío particular a tomar en cuenta en el proceso de extensión de los sistemas informáticos es la capacidad técnica de sus usuarios en los ministerios sectoriales.

Tercero, maximizar las interfaces entre los sistemas y la ciudadanía, por ejemplo por medio de portales web para concursar puestos públicos —ya instalados en varios de los países— o transparentar las nóminas estatales. Por un lado, las interfaces aumentan el impacto de los sistemas sobre la GRH, permitiendo por ejemplo que la ciudadanía esté atenta a la rendición de cuentas de la gestión de los funcionarios públicos. Por otro lado, movilizan un actor fuera del Estado (precisamente la ciudadanía) para demandar y salvaguardar la continuación de estos sistemas que promueven una mayor transparencia en contextos de cambios gubernamentales.

En cuarto y último lugar, seguir aprovechando la evolución de las tecnologías de la información para introducir innovaciones continuas en los sistemas de información y GRH. En resumen, convendría institucionalizar, fortalecer y expandir los sistemas desarrollados con miras a asegurar su impacto sobre la planificación, el control y la GRH.

6. Implantar la gestión por competencias, pero rehuendo los diseños de laboratorio.

La gestión por competencias ha llegado a los sistemas de empleo público —como, en general, al mundo educativo y empresarial— para quedarse. Su aportación a la mejora de la GRH la convierte en un compendio de prácticas avanzadas de RR.HH. que conviene ir incorporando a los modos de hacer de las organizaciones públicas. Por ello, el marco analítico en que se funda el diagnóstico que estamos comentando incluye la gestión por competencias al definir los puntos críticos de los subsistemas de Planificación, Organización del Trabajo, Gestión del Empleo y Gestión del Desarrollo.

Los modelos de competencias empiezan a tener, en el empleo público de los países analizados, una presencia emergente en las definiciones de cargos y perfiles, e incluso, más limitadamente, salvo excepciones, en los procesos de reclutamiento y selección. Conviene, en cualquier caso, no perder de vista que la gestión por competencias obliga a instalar en las organizaciones capacidades mucho más sofisticadas que las que eran propias del manejo de las visiones tradicionales de cualificación (entendidas exclusivamente como posesión de conocimientos técnicos especializados en un área determinada).

Por eso, si en paralelo a la implantación de estos modelos, no se instalan y promueven estas capacidades —para definir, evaluar y desarrollar competencias—, estos enfoques de gestión tenderán a adquirir una dimensión meramente formalista y burocrática, que sobrecargará a las organizaciones y a los administradores públicos con tareas que unas y otros no están preparados para desempeñar, lo que redundará en percepciones de arbitrariedad e insatisfacción con el rumbo de los cambios.

Por lo tanto, convendría que, sin renunciar a la progresiva implantación de estas políticas y prácticas avanzadas en el empleo público de los países, se diseñaran al mismo tiempo las estrategias de refuerzo de las capacidades necesarias. Una opción que puede facilitarlas es aprovechar los servicios de valor añadido en recursos humanos que se hallan en ocasiones disponibles en el mercado. El esquema de colaboración público-privada para la selección de altos directivos en Chile sería un buen ejemplo en este sentido.

7. Avanzar en la gestión del rendimiento con visión estratégica y realismo.

La Gestión del Rendimiento es el subsistema menos desarrollado de acuerdo con el diagnóstico. Para realizar avances razonables en esta área, la más difícil de desarrollar en cualquier sistema de GRH, se aconseja:

1. Vincular la Gestión del Rendimiento a las metas institucionales, único modo de que este subsistema de gestión se concentre en las prioridades adecuadas y cree valor para la organización. Para ello, es necesario invertir previamente —o, al menos, en paralelo— en el desarrollo de una estrategia organizativa.
2. Cuando la finalidad lo permita y la lógica del trabajo sea colaborativa, optar por la evaluación basada en resultados de unidad, grupo o equipo, que en general resulta más fácil de aplicar y tiene mejor aceptación que la evaluación individual.
3. Definir con claridad las finalidades perseguidas por la evaluación, el para qué (obtención de información, validación de prácticas, orientación y desarrollo, incentivación del esfuerzo, etc.) en cada caso, y definir los instrumentos adecuados en función de cada una, renunciando a crear artefactos genéricos que sirvan, supuestamente, para todas ellas.
4. Limitar los supuestos de vinculación entre la evaluación del desempeño y la remuneración (remuneración variable) a los casos en que sea posible medir e imputar con claridad el logro de resultados, sin pretender generalizar la aplicación de esta modalidad de compensación a todos los empleados del sistema o de la organización.
5. Definir instrumentos de aplicación lo más sencillos posible, para facilitar la tarea de los evaluadores.
6. Definir y desarrollar una estrategia ambiciosa y explícita destinada a implicar y capacitar a los directivos, que son la auténtica piedra angular de cualquier sistema de Gestión del Rendimiento. Sin este requisito, ninguna clase de diseño o instrumental puede tener éxito.

8. Mejorar la gestión de la compensación para atraer, retener y motivar al personal.

Una administración pública que cuenta con procesos de selección basados en el mérito y que promueve la profesionalización del sector público no llegará a mayores resultados si estos candidatos idóneos no aceptan la oferta o si, una vez que se los contrata, las remuneraciones no son lo suficientemente competitivas y no proveen los incentivos adecuados para retener y motivar al personal competente y de buen desempeño.

Por otro lado, gran parte de América Latina —con la excepción de algunos países de Centroamérica y Paraguay, entre otros— ha avanzado en el logro de una masa salarial fiscalmente más sostenible, preocupación que siempre solía orientar las discusiones sobre Gestión de la Compensación hacia una perspectiva fiscal.

Por lo tanto, es de esperar que en varios países los avances logrados en la última década en materia de profesionalización, combinados con una situación fiscal más consolidada y una mayor demanda ciudadana de mejores servicios públicos, lleven a un mayor número de reformas en la Gestión de la Compensación orientadas a fortalecer la atracción y retención de personal idóneo y su orientación al desempeño. De hecho, algunas de estas reformas se habían puesto en marcha en 2013 con la aprobación de leyes relacionadas en Perú y República Dominicana, y se encontraban en vías de implementación. En este sentido, sería conveniente enfocar estas posibles reformas en base a los siguientes principios:

1. Apuntar a tener un sistema de remuneraciones competitivo comparado con el mercado laboral local—no solo para el nivel administrativo u operativo, como suele suceder en la actualidad— y

alineado a la capacidad fiscal del Estado para financiarlo. Por un lado, esto implica contar con información del nivel de remuneraciones en el sector privado y en el gobierno descentralizado para posiciones comparables (lo que deberían monitorear las instituciones de la administración pública y las instituciones fiscales). Por otro, requiere priorizar algunos segmentos específicos de mayor nivel jerárquico y aquellos con mayor impacto en la provisión de servicios, de forma de hacerlo fiscalmente viable.

2. Simplificar la estructura de remuneraciones lo más posible, volviendo a que el salario base constituya el 100% o la enorme mayoría de la remuneración total, a fin de que la compensación tenga una vinculación más fuerte con las responsabilidades del puesto (igual remuneración por igual nivel de responsabilidad en el trabajo) y al mismo tiempo haga más barata y eficiente la administración y el control de la nómina.
3. Simplificar la clasificación y apuntar a tener un sistema de columna vertebral única (single pay spine), donde se acomoden los puestos de todos los sectores en base a la evaluación de responsabilidades de cada puesto. De esta forma, se aseguraría una relatividad salarial adecuada y al mismo tiempo se evitaría la fragmentación de las negociaciones con los distintos grupos — que, en la mayoría de los países, suelen competir entre sí para extraer un mayor nivel de renta del Estado en vez de comparar sus remuneraciones con un hipotético trabajo alternativo en el sector privado en base a sus calificaciones.
4. Transparentar las remuneraciones de los funcionarios públicos de todas las instituciones y hacerlas fácilmente comparables, de modo de asegurar un mejor control de la equidad.
5. Limitar las iniciativas de remuneración variable a los casos en que sea posible medir e imputar con claridad el logro de resultados, sin pretender generalizar la aplicación de esta modalidad de compensación a todos los empleados del sistema o de la organización, e idealmente manteniéndolas por debajo del 10% de la remuneración total a fin de reducir los incentivos para su manipulación.
6. Por último, es fundamental procurar gradualidad en la implementación de este tipo de reformas. Debido al impacto fiscal de cualquier reforma en este campo —casi siempre va a llevar a un mayor nivel de gasto— y al hecho de que los sistemas de clasificación y compensación del servicio civil fueron diseñados hace varias décadas y recibieron un sinnúmero de ajustes y modificaciones de manera ad hoc a través del tiempo, no sería realista intentar solucionar este problema de forma acelerada, y sería contraproducente indicar que la reforma se implementaría en el corto plazo.

9. Mejorar la gestión de la compensación para la contención de la masa salarial.

En aquellos países de la región donde la situación fiscal presenta serios desafíos y los procesos de profesionalización son aún incipientes, es altamente probable que se continúe con reformas orientadas casi exclusivamente a alcanzar una mayor eficiencia, con vistas a tener una masa salarial fiscalmente sostenible. El desafío en estos países probablemente sea doble, pues también necesitarán avanzar con mejoras que apunten a fortalecer la atracción, retención y motivación de personal idóneo para el logro de mejores resultados en un contexto de recursos limitados y más demandas de los ciudadanos.

Sin embargo, esta reforma no es exclusiva de los países con bajos niveles de profesionalización. En países de desarrollo medio o alto puede presentarse una situación en la cual existe un buen control sobre el número de plazas, pero las remuneraciones del sector público han gozado de incrementos salariales por encima de la capacidad fiscal del Estado para financiarlos, o han sido excesivos con respecto a las remuneraciones relacionadas con responsabilidades similares en el sector privado. En este sentido, sería importante tener en cuenta algunas consideraciones básicas para intentar contener el crecimiento de la masa salarial:

1. En cuanto a la cantidad de personal, sería conveniente: i) contar con un sistema de nómina que sirva como base de datos única y centralizada del empleo público, de forma de poder determinar el número de empleados públicos del gobierno central, y descentralizada por institución, grado y remuneración, además de proveer información relevante de sus calificaciones y formación en un expediente electrónico, y actualizar esta información regularmente; ii) establecer un control estricto sobre el ingreso de nuevo personal, y un potencial aumento de temporarios; y iii) fortalecer la planificación de recursos humanos, determinando tasas de reemplazo del personal adecuadas por cada función, principalmente en atención a su impacto para la provisión de servicios, e implementando estrategias de atracción a través de la reasignación de personal en base a sus calificaciones.
2. En cuanto a las remuneraciones, esto implicaría: i) mejorar el proceso de negociación salarial incrementando la información disponible por parte del Estado (como la comparación con el mercado privado para las mismas habilidades), y evitar la fragmentación y la competencia entre grupos; ii) mejorar el control sobre el gasto en personal a través de medidas de gestión, como auditorías de nómina; y iii) reducir la discrecionalidad y mejorar el control sobre las remuneraciones complementarias del salario base.

10. Fomentar la captación y retención de talento joven para el sector público.

Algunos países de América Latina vienen mostrando tasas de envejecimiento de su población comparables con las de Europa Occidental, y esto se va reflejando en un mayor promedio de edad de su administración pública. A su vez, es común encontrar grandes vacíos en la gerencia intermedia e importantes brechas generacionales en los servicios civiles de la región, con personas recién ingresadas y otras que llevan una gran cantidad de años en el servicio público.

Si bien esta situación puede asociarse con problemas de retención de personal que podrían ser abordados de manera parcial con algunas de las tareas mencionadas anteriormente, como la Gestión de la Compensación o la Gestión del Rendimiento, otra forma de mitigarla podría ser a través de la creación de programas destinados específicamente a la captación y retención de talento joven.

A diferencia de los programas de becas para estudios de posgrado que han llevado a veces a un debilitamiento todavía mayor de la retención del mejor personal debido a la ampliación de la brecha de empleabilidad del funcionario antes y después de completar un programa de maestría o doctorado, estos programas podrían apuntar a captar talento joven recientemente graduado en el país o en el exterior mediante la oferta de posiciones de contenido relevante, beneficios diferenciados y una perspectiva de continuidad en el sector público. El programa FastStream del Reino Unido, por ejemplo, puede ser de particular interés para el diseño de este tipo de iniciativas.

Bibliografía

- Academia de Centroamérica (2014), “Costa Rica: empleo y política salarial del sector público”. Serie Programa Visión, PV-02-14, San José.
- Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson (2001), “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation”. *American Economic Review*. Vol. 91, Núm. 5, diciembre: 1369–1401. American Economic Association.
- AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) y SICA (Sistema de Integración Centroamericana) (2012), Segundo Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y la República Dominicana. Cartagena de Indias y San Salvador: AECID y SICA. Banco Mundial. 2001. “Aggregate Employment and Wage Bill Concerns”. *Governance and Public Sector Management*. Washington, DC: Banco Mundial.

- Disponible en www.worldbank.org. ———. 2014. *Improving Government Performance through Pay Flexibility in the Civil Service Main Findings from a Multi-Country Study*. Washington, DC: Banco Mundial.
- AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo), FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) y SICA (Sistema de Integración Centroamericana) (2009), *Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y la República Dominicana. Plan Regional de fortalecimiento y modernización de los servicios civiles y la función pública en Centroamérica y República Dominicana*.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2006), “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”. Washington DC: BID.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2006), “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”. Washington, DC: BID. ———. 2011. “Diagnóstico del servicio civil del Perú, informe final”. Washington, DC: BID.
- Cai, H. et al. (2009), “Microinsurance, Trust and Economic Development: Evidence from a Randomized Natural Field Experiment”. Documento de trabajo del NBER (octubre). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en: http://www.nber.org/papers/w15396.pdf?new_window=1.
- Cortázar Velarde, J. C. (2011), “Aprendiendo a partir de la reforma del Servicio Civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Núm. 49 (febrero). Caracas: CLAD. ———. 2013. “Perú 2008–2009: gradualidad e innovación limitada en la reforma del servicio civil” (Versión 1 del 15 de agosto de 2013).
- Dahlström, C., V. Lapuente y J. Teorell (2011), “The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption”. *Political Research Quarterly*. 16, 2011: 1–13 (junio).
- Dollar, D. y A. Kraay (2003), *Institutions, Trade, and Growth: Revisiting the Evidence*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Evans, P. y J. Rauch (1999), “Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structure on Economic Growth”. *American Sociological Review*. 64 (5): 748–765.
- Farnham, D. y S. Horton (eds.) (2000), *Human Resources Flexibilities in the Public Services. International Perspectives*. Londres: Macmillan Publishers.
- Gaetani, F. y B. Heredia (2002), “La economía política de la reforma del servicio civil en Brasil: los años Cardoso”. Washington, DC: BID. (Documento inédito.)
- Grindle, M. (2010), “Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America”. HKS Faculty Research Working Paper. RWP10-025. Cambridge, MA: Harvard University.
- Henderson, J. et al. (2003), “Bureaucratic Effects: ‘Weberian’ State Structures and Poverty Reduction”. CPRC Working Paper. Núm. 31, Chronic Poverty Research Centre.
- Iacoviello, M. (2014), “Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Ecuador”. Nota técnica Núm. IDB-TN-674. Washington, DC: BID.
- Iacoviello, M., M. Llano y L. Strazza (2012), “Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Núm. 52 (febrero). Caracas: CLAD.
- Iturburu, M. (2014a), “Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Paraguay”. Nota técnica Núm. IDB-TN-675. Washington, DC: BID. ———. 2014b. “Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Uruguay”. Nota técnica Núm. IDB-TN-676. Washington, DC: BID.
- Knack, S. y P. Keefer (1995), “Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures”. *Economics and Politics*. 7 (3): 207–227.

- Lafuente, M. (2014), “La gestión de personas en Chile. El mundo más allá del Sistema de Alta Dirección Pública”. En PUBLIC No. 30. Barcelona, España: ESADE.
- Lafuente, M. y C. Schuster (2014), “Estrategias para la profesionalización del servicio civil: lecciones aprendidas del caso paraguayo”. Nota Técnica Núm. IDB-TN-687. Washington, DC: BID.
- Lira, L. (2012), “El Sistema de Alta Dirección Pública en Chile y su impacto en la gestión hospitalaria: un análisis empírico”. Documento de trabajo Núm. 31, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Santiago de Chile: Universidad de los Andes.
- Llano, M. (2014a), “Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil”. Nota técnica Núm. IDB-TN-677. Washington, DC: BID. ———. 2014b. “Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile”. Nota técnica Núm. IDB-TN-678. Washington, DC: BID.
- Longo, F. (2004), Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Barcelona: Paidós.
- Longo, F. (2006), “Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil”. En: BID, “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”. Washington, DC: BID.
- Longo, F. y M. Iacoviello (2010), “Evaluación del grado de implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en los países de América Latina”. Documento preparado para la Reunión de Ministros de Función Pública, Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD). Buenos Aires, 1 y 2 de julio.
- Mauro, P. (1995), “Corruption and Growth”. *Quarterly Journal of Economics*. 110 (3): 681–712.
- Maxfield, S. y B. R. Schneider (eds.) (1997), *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Moreno, L. (2011), “La década de América Latina y el Caribe, una oportunidad real”. Washington, DC: BID.
- Pollitt, C. y G. Bouckaert (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Reid, G. (2008), *Human Resource Management. Actionable Governance Indicators: Concepts and Measurement*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Rodrik, D., A. Subramanian y F. Trebbi (2004), “Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development”. *Journal of Economic Growth*. 9 (2): 131–165.
- Sacks, A. (2010), “Procedural Justice, Service Delivery, Approval for the Incumbent and Trust in Government”. (Documento sin publicar.) Washington, DC: Banco Mundial.
- SERVIR (Autoridad Nacional del Servicio Civil) (2014), “Ejecución de las inversiones por parte de los gerentes públicos”. (Nota técnica no publicada.) Lima: Gobierno del Perú.
- Strazza, L. (2013), “Evaluación Final del Programa de Apoyo al Servicio Civil en la República del Paraguay (PASC). Contrato de Préstamo 1776/OC-PR” (julio). ———. 2014a. “Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Bolivia”. Nota técnica Núm. IDB-TN-679. Washington, DC: BID. ———. 2014b. “Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia”. Nota técnica Núm. IDB-TN-680. Washington, DC: BID. ———. 2014c. “Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México”. Nota técnica Núm. IDB-TN-681. Washington, DC: BID.
- Sundell, A. (2014), “Are Formal Civil Service Examinations the Most Meritocratic Way to Recruit Civil Servants? Not In All Countries”. *Public Administration*, doi: 10.1111/padm.12077.
- Van de Walle, S., S. Van Roosebroek y G. Bouckaert (2005), “Annex: Data on Trust in the Public Sector”. Documento preparado para la reunión ministerial de la OCDE “Strengthening Trust in Government”. 28 de noviembre de 2005. París: OCDE.

Reseña biográfica

Juan Carlos Cortázar Velarde

Sociólogo (Pontificia Universidad Católica del Perú) y Magister en Gestión y Políticas Públicas (Universidad de Chile), con estudios completos de doctorado en Management (London School of Economics and Political Science). Especialista en Modernización del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ha sido docente en universidades de Perú, Chile y Argentina, así como en el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES). Tiene experiencia en el diálogo con autoridades gubernamentales, la elaboración de proyectos de desarrollo institucional y de reforma de políticas, así como en la gestión gubernamental directa y en la implementación de programas. Sus principales áreas de interés académico son la gerencia pública, la implementación de políticas públicas y la reforma del servicio civil.

Arturo Fontaine Ducci

Colabora con Juan Carlos Cortázar en la implementación de proyectos de modernización de del estado. Tiene experiencia en el diálogo con autoridades gubernamentales, la elaboración de proyectos de desarrollo institucional y de reforma de políticas, así como en la gestión gubernamental directa y en la implementación de programas.

Cuadros, tablas y gráficos

Cuadro 1– Modernización del servicio civil en América Latina



Fuente: Elaboración propia

Cuadro 2- Subsistemas de Gestión de RRHH en el Estado



Fuente: Longo (2002)