

# 2

## DESARROLLO E INTEGRACIÓN DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS

**Mercedes Iacoviello**<sup>1</sup>

(Universidad de San Andrés)

**Laura Zuvanic**<sup>2</sup>

(Instituto de Coaching Profesional –ICP–)

### RESUMEN

En este trabajo se presentan los resultados de la evaluación del sistema de gestión de recursos humanos para el nivel central de gobierno en dieciocho países latinoamericanos, realizada en el marco del proyecto Diagnósticos Institucionales de Servicio Civil del Diálogo Regional de Política del BID. La evaluación consistió en el análisis detallado de los siete grandes subsistemas en los que se nuclean las funciones de recursos humanos: la planificación de los recursos humanos, la organización del trabajo, la gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de la compensación, la gestión del desarrollo, y la gestión de las relaciones humanas y sociales. La gestión de recursos humanos en las organizaciones supone el funcionamiento coordinado e integrado de las diferentes funciones involucradas, y su articulación con la estrategia organizacional. Estos principios básicos, que permean la literatura

reciente en el área de recursos humanos, y que se recogen en el modelo integrado de gestión de recursos humanos propuesto por Longo (2002), fueron los que guiaron la evaluación de los servicios civiles de la región. Un resultado general es que las normas en los países latinoamericanos están orientadas en este sentido, pero las prácticas en la gestión de recursos humanos se alejan notablemente de estos principios. Más allá de las (previsibles) divergencias entre la realidad de nuestros países y el modelo de gestión contrastado, la contribución de los diagnósticos es que a partir de un análisis minucioso de las funciones de gestión de recursos humanos permiten establecer la distancia relativa al estándar planteado que presenta cada país para cada subsistema, así como identificar tendencias sobre aspectos particularmente desarrollados o subdesarrollados en los servicios civiles de la región.

### PALABRAS CLAVE:

servicio civil, América Latina, recursos humanos, gestión, BID, administración pública.

**ABSTRACT**

This work present the outputs of the evaluation of the system of management of human resources at the central government in eighteen Latin-American countries developed during the project Institutional Diagnostics of the Civil Service of the program *Diálogo Regional de Política* from the BID. The evaluation consisted of an analysis of the seven principal subsystems in which the human resources functions are grouped together: human resources planning, work organization, job management, performance management, compensation management, development management, and social and human relations management. The human resources management at organizations assumes an integrated and coordinated development of the different functions involved

and its articulation with the organizational general strategy. These basic principles, that are founded in the human resources literature nowadays and that take into consideration the Longo's human resources management system (2002), are the ones that lead the Latin American civil service evaluation. The results show that those principles guide the normative of these countries, but not its practices. Beyond the differences between the Latin American administrations and the model used to confront them, the research contributes to measure the distance from each country to the standard proposed in each subsystem, as well as identifies tendencies about particular aspects developed in the Latin American civil services.

**KEY WORDS :**

civil service, Latin America, human resources, IDB, management, public administration.

## 1 INTRODUCCIÓN

En este trabajo se analiza el nivel de desarrollo del servicio civil en los gobiernos nacionales en Latinoamérica, y las perspectivas de consolidación de una burocracia independiente que garantice cierta estabilidad de los resultados del proceso de elaboración de políticas públicas. Partimos de considerar a la organización del servicio civil como un factor importante para el proceso de diseño e implementación de políticas. Un servicio civil organizado puede colaborar con la efectividad de las políticas al reducir la posibilidad de que las decisiones se reviertan en función de consideraciones de corto plazo (Spiller, Stein y Tommasi, 2003; Scartascini y Olivera, 2003).

El logro de los objetivos básicos del gobierno –política económica eficiente, progreso en la provisión de bienes públicos, recaudación equitativa de impuestos, entre otros– requiere necesariamente de una burocracia honesta, competente y orientada al servicio público (Geddes, 1994). Junto con la reforma política, la reforma administrativa –entendida como el cambio discontinuo de las instituciones creadas para que el poder ejecutivo pueda cumplir con las funciones que recibe– constituye un ámbito central de la reforma de la institucionalidad pública (Echebarría, 2003). Entre los dispositivos institucionales con los que cuenta la administración pública para asegurar el cumplimiento objetivo de sus funciones, el régimen de la gestión

del empleo público resulta central para garantizar las capacidades básicas del Estado (CLAD, 1998).

El nexo entre características de la burocracia, su desempeño y desarrollo económico ha sido objeto de numerosos estudios. Resulta central en este sentido el proyecto de investigación de Rauch y Evans sobre el impacto de la estructura burocrática en el desempeño de la burocracia y de la economía. En particular, en uno de sus trabajos someten a prueba la influencia de los salarios competitivos, los criterios de promoción interna, la estabilidad profesional y el reclutamiento meritocrático sobre el desempeño burocrático dentro de las entidades económicas básicas de 35 países menos desarrollados. De estos cuatro factores, el reclutamiento meritocrático demostró estar significativamente correlacionado con una burocracia estatal eficaz (Rauch y Evans, 2000). Los indicadores de gobernabilidad y de calidad institucional, que han tenido un fuerte desarrollo en los últimos años, también consideran como variable relevante el nivel de incorporación de criterios de mérito en la gestión del personal en el sector público (Kaufmann et al, 2004; Manning et al, 2000; Hyden et al, 2003).

Dada la centralidad de una efectiva gestión de los recursos humanos en el Estado para garantizar la capacidad de la burocracia para asumir su rol en el diseño e implementación de las políticas públicas, es relevante preguntarse cuál es la situación actual y las perspectivas de consolidación de los sistemas de servicio civil latinoamericanos. Los relevamientos realizados en la región no generan demasiado optimismo en este sentido, ya que reflejan una situación de una combinación crítica de “sobreburocratización estructural e infraburocratización de comportamientos” (Echebarría, 2003). Según Huber y McCarty (2001), “el supuesto de que los burócratas son expertos con capacidad significativa para las políticas públicas no aplica a las democracias en desarrollo”.

Más allá de las esperables limitaciones a nivel institucional en todos los países de la región, nos proponemos a continuación proveer una mirada más detallada sobre la situación de los servicios civiles latinoamericanos, para determinar tendencias generales pero también distinciones de grado en el acercamiento de cada caso nacional a un modelo integrado de gestión de recursos humanos. El análisis que presentamos surge de la evaluación de los servicios civiles de dieciocho países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela), realizado durante 2004 en el marco del Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil del Diálogo Regional de Política del BID.

El modelo de gestión de recursos humanos de referencia utilizado (Longo, 2002 y 2004) refleja las tendencias actuales en la gestión de recursos humanos, que destacan la necesidad de garantizar la consistencia interna de los distintos aspectos de la función de recursos humanos, así como su alineamiento con los objetivos estratégicos de la organización.

Por otro lado, es importante mencionar que es precisamente este modelo conceptual el que ha sido tomado como base para el diseño de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003), la cual ha inspirado los esfuerzos de reforma en varios países de la región en los últimos años.

El modelo propuesto plantea la articulación de siete subsistemas de gestión en el área de recursos humanos del sector público: la planificación de los recursos humanos, la organización del trabajo, la gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de las compensaciones, la gestión del desarrollo, y la gestión de las relaciones humanas y sociales. Para cada uno de los subsistemas enunciados, la metodología de evaluación propone una serie de mejores prácticas (best practices), a los que se agrega una sección con las mejores prácticas asociadas a la organización de la función de recursos humanos.

Estas mejores prácticas se expresan en 93 proposiciones (entre 12 y 15 por cada subsistema) que son evaluadas en una escala de 0 a 5, donde mayor puntaje indica mayor correspondencia entre la situación evaluada y las mejores prácticas (mejor desempeño). Los puntajes se asignan de acuerdo a la opinión de un experto basada en el análisis de fuentes documentales, entrevistas a informantes clave y talleres de trabajo con los actores centrales de la gestión del sistema de servicio civil en cada país.

El enfoque metodológico es entonces de naturaleza cualitativa, si bien es traducido en términos numéricos a fin de facilitar la comparación entre países. La información cuantitativa es reflejada en cinco índices que reflejan la calidad del servicio civil en términos de a) Eficiencia, b) Mérito, c) Consistencia estructural, d) Capacidad Funcional y e) Capacidad integradora. Cada índice se construye a partir de un promedio ponderado de una selección de puntos críticos vinculados a cada una de estas cinco dimensiones.

En este trabajo nos concentraremos en el análisis de los índices de Mérito y Capacidad Funcional, examinando sistemáticamente las tendencias para la región y las situaciones diferenciadas que se dan entre los casos nacionales estudiados. Estos dos índices reflejan respectivamente el grado de instalación del mérito como criterio para las decisiones de incorporación, promoción y desvinculación; y la capacidad del sistema de gestión de recursos humanos para atraer personal capacitado y gerenciar su desempeño.

Estas dos dimensiones resultan centrales a fin de definir el nivel de desarrollo del servicio civil, por lo que las próximas dos secciones están estructuradas en relación con los resultados obtenidos para estos índices, además de introducir información sobre indicadores cuantitativos relacionados con cada uno de ellos.

## **2 LOS CRITERIOS DE MÉRITO EN LAS DECISIONES DE INGRESO, PROMOCIÓN Y DESVINCULACIÓN**

¿Hasta qué punto se incorporan criterios de mérito en las decisiones de ingreso, desvinculación y promoción de los empleados públicos en los países de la región? Una mirada a los subsistemas de gestión del empleo y gestión del desarrollo,<sup>3</sup> en los dieciocho países estudiados nos permite realizar ciertas apreciaciones sobre algunos rasgos generales que se dan a nivel regional.

Al evaluar la gestión del empleo notamos que la diferenciación más fuerte en la performance de los países se da por las actividades de *reclutamiento* y *selección*, dado que la movilidad es bastante baja para todos los casos, y la desvinculación de funcionarios de carrera casi no existe más allá de las jubilaciones o renuncias extraordinarias de funcionarios, y programas de retiro voluntario. La incorporación por mérito resulta el aspecto más elaborado desde el punto de vista normativo en la mayoría de los países, y en muchos casos es un principio de rango constitucional. En casi todos los países ha habido intentos –con variado nivel de éxito– de implementar concursos por mérito.<sup>4</sup>

Asimismo, es generalizada la situación de rigidez en los mecanismos de *desvinculación*, incluso en coexistencia con sistemas clientelísticos que registran despidos por causas políticas. En los servicios civiles con mayor grado de clientelismo, se han dado masivas desvinculaciones con cada cambio de gobierno. En estos casos podríamos suponer que no opera la condición de rigidez que existe en los países con normas activas respecto de la estabilidad de los funcionarios. Pero fuera de estas situaciones de “purga” (que de todos modos implican tortuosas cuestiones legales durante años), se reporta en simultáneo la rigidez para desvincular funcionarios en base a problemas disciplinarios o incluso en casos de corrupción.

En cuanto a los mecanismos de *promoción*, se registra en general para la región un bajo nivel de implementación de la carrera, a pesar de las menciones en las sucesivas normas. En los casos en que se ha logrado implementar la carrera, persiste el esquema de promoción ante vacantes en puestos superiores en base a un criterio de antigüedad. En general hay una baja

articulación entre los mecanismos de avance y la gestión del rendimiento del personal. El panorama general abarca entonces situaciones de politización de las decisiones de promoción, casos de introducción de criterios objetivos basados fuertemente en la antigüedad, y algunos casos excepcionales de carreras más dinámicas que reflejan criterios de mérito en relación con el desempeño para las decisiones de promoción.

Casi todos los sistemas de servicio civil de la región contemplan la existencia de una planta de personal político o de confianza del gobierno nacional (que incluye, por ejemplo, el gabinete ministerial, asesores de gabinete, presidentes o directores de empresas públicas y organismos descentralizados, directores generales de línea), es decir, personal de libre nombramiento y remoción, que no adquiere estabilidad y debe renunciar a su cargo cuando se produce la desvinculación del ministro o superior inmediato (Oszlak, 2003). El porcentaje de puestos que son provistos por criterios y mecanismos políticos en relación con los puestos totales que integran el universo administrativo examinado (*tasa de designaciones políticas*), es un indicador cuantitativo generalmente utilizado como aproximación del nivel de introducción de criterios de mérito en las decisiones de incorporación. En principio, cifras porcentuales bajas denotan un servicio civil más profesional y basado en el mérito.

En la Tabla 1 pueden verse los resultados para los países analizados. Si bien el promedio general para la región se encuentra en el orden del 3%, esta cifra se ve distorsionada por los altos porcentajes de Guatemala, Brasil y Bolivia. Si excluimos a estos tres países, el promedio se encuentra en menos del 1%. El punto es que la información relevada refleja la proporción de cargos que las normas reservan como de libre designación, y en los países de la región esto puede diferir fuertemente de la cantidad de cargos efectivamente designados discrecionalmente. Es justamente la divergencia entre las normas y las prácticas instaladas la mayor debilidad de los sistemas de servicio civil en estos países.

**Tabla 1**

Tasa de designaciones políticas

<b>Grupo 1</b>	Guatemala	17,76%
	Brasil	9,52%
	Bolivia	9%
<b>Grupo 2</b>	Honduras	1,68%
	Venezuela	1,60%
	Chile	1,34%
	R. Dominicana	1,32%
	Colombia	1,08%
	Paraguay	0,83%
	El Salvador	0,78%
	Panamá	0,71%
	Perú	0,46%
	México	0,37%
	Argentina	0,26%
	Uruguay	0,19%
	<b>Promedio general</b>	<b>3,13 %</b>
	<b>Promedio sin grupo 1</b>	<b>0,89 %</b>

Fuente: Iacoviello y Zuvanic, 2005.

Los tres países que presentan los valores más altos para este indicador ilustran claramente la relatividad del mismo. Los casos de Bolivia y Guatemala sí podrían reflejar niveles altos de politización, pero no necesariamente más marcado que otros países que aparecen con tasas de politización muy bajas. El caso de Brasil resulta, a partir de los diagnósticos realizados, el sistema más meritocrático de la región. Sin embargo, reserva un porcentaje elevado de cargos para libre designación, que en su mayoría corresponde a los puestos de Dirección y Asesoramiento Superior (DAS). Si bien estos puestos son de libre designación, prima para los mismos el criterio de competencia técnica (acompañado obviamente por la confianza política), y del total de cargos DAS, el 63% es ocupado por funcionarios de línea. El perfil de los directivos de los niveles más altos de los cargos DAS presentan un porcentaje de ocupantes con estudios de nivel superior de 98%, en comparación con el promedio para el total de los empleados, que asciende al 54% (Pacheco, 2002).

Otro indicador que refleja el grado de politización de los servicios civiles surge del análisis de los niveles de la estructura organizativa del gobierno nacional en los cuales es posible designar a funcionarios políticos. Oszlak (2003) distingue entre tres posibles sistemas que contemplan la posibilidad

de designar funcionarios políticos: a) sólo hasta el nivel más bajo del personal de gabinete (subsecretarios de estado y puestos jerárquicos equivalentes y sus asesores), b) hasta el nivel jerárquico inmediatamente inferior al personal de gabinete (directores o gerentes de primera línea), y c) hasta el segundo nivel jerárquico por debajo del personal de gabinete (jefes de departamento, gerentes de segunda línea). A partir de estos datos Oszlak (2003) concluye que existe un alto grado de politización de los nombramientos, ya que la mayoría de los países responden a las dos últimas opciones, con nombramientos políticos que llegan a cargos de mediana responsabilidad. (ver Tabla 2).

**Tabla 2**

Alcance de las designaciones políticas

Alcance de las designaciones políticas	Casos
Hasta el nivel más bajo del personal de gabinete (subsecretarios de estado y sus asesores).	Argentina, Uruguay, Panamá, Chile <sup>(*)</sup> .
Hasta el nivel inmediatamente inferior al personal de gabinete (directores o gerentes de primera línea).	Bolivia, Honduras, Colombia, Costa Rica, El Salvador.
Hasta dos niveles por debajo del personal de gabinete (jefes de departamento o gerentes de segunda línea).	Guatemala, Venezuela, Brasil <sup>(**)</sup> , Nicaragua, Republica Dominicana.

Elaboración propia en base a Oszlak (2003).

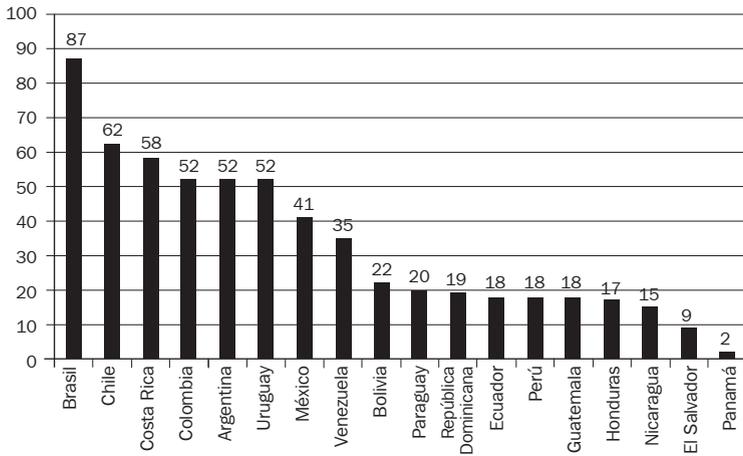
(\*) La situación de Chile se modificó a partir de la Ley de Nuevo Trato (2004), en el relevamiento se registraba en última categoría, ya que todos los cargos de gerencia media eran considerados de libre designación.

(\*\*) La aclaración realizada sobre Brasil para el caso de la tasa de designaciones políticas vale también para su inclusión en esta categoría, por la situación particular que plantean las posiciones DAS.

Más allá de estos intentos de cuantificar el grado de politización en los servicios civiles de la región, entendemos que una comparación más detallada exige trabajar con información cualitativa más detallada acerca de los procesos de decisión en los servicios civiles de la región, tal como se plantea en la sección siguiente. Para lograr capturar el nivel de instalación de prácticas de mérito –y como contracara el grado de politización– de los sistemas de servicio civil, presentamos a continuación los resultados obtenidos para el *índice de mérito* elaborado a partir de los diagnósticos institucionales de servicio civil (ver Gráfico 1). Este índice evalúa el nivel de las garantías de profesionalidad en el funcionamiento del servicio civil, y el grado de protección efectiva frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas (Longo, 2002).

## Gráfico 1

### Índice de Mérito<sup>5</sup>



Escala 0 a 100.

**Fuente:** elaboración propia a partir de la información de los diagnósticos institucionales de los dieciocho países analizados (Iacoviello y Zuvanic, 2005).

Distinguimos tres grupos de países en términos de su performance para el índice de mérito. Costa Rica, Chile y Brasil lideran el grupo, con índices entre 60 y 90 (sobre 100), que reflejan una instalación generalizada de los principios de mérito en las decisiones de selección, promoción y desvinculación. Les sigue un grupo de países con índices de entre 30 y 50, incluyendo Argentina, Venezuela, México, Colombia y Uruguay, en los cuales coexisten criterios de mérito con tradiciones clientelísticas. Por último, un amplio grupo que comprende Ecuador, Perú, Bolivia, y todos los países centroamericanos con excepción de Costa Rica presentan índices por debajo de 20, lo que muestra una fuerte politización de las decisiones de ingreso, desvinculación y promoción (Iacoviello y Zuvanic, 2005).

Dentro del grupo con menor performance para el índice de mérito (ver Tabla 3), encontramos que en los casos de *Panamá*, *Honduras*, *Nicaragua*, *Guatemala*, *Perú* y *Ecuador* se reportan procesos de alta politización tanto en la incorporación como en la desvinculación de personal, con amplio recambio de funcionarios con cada cambio de administración. En todos los casos, las leyes contemplan el ingreso basado en el mérito, en algunos casos vigentes

desde hace décadas.<sup>6</sup> Es interesante resaltar respecto de Ecuador y Perú que las leyes recientemente dictadas reiteran los principios ya establecidos en las normas previas, que no habían logrado implementarse.

**Tabla 3**

Países con baja performance para el índice de mérito

	Ley <sup>(*)</sup>	Ingreso	Desvinculaciones	Promociones
<b>Panamá</b>	1994	Politizado.	Despidos masivos.	Politización.
<b>El Salvador</b>	1961	Procedimiento especial para “recomendados”.	Retiros voluntarios no prohíben el reingreso.	Politización.
<b>Honduras</b>	1967	Politizado.	Despidos de profesionales.	No se aplica la carrera.
<b>Nicaragua</b>	2003	Politizado.	Politización desvinculación.	No se aplica la carrera.
<b>Guatemala</b>	1968	Politizado.	Recambio de funcionarios.	No se aplica la carrera.
<b>Paraguay</b>	2000	Solo requisitos mínimos (ley impugnada).	Ambigüedad normativa.	No se aplica la carrera.
<b>Perú</b>	2004 1984	Politizado.	Cesaciones masivas (gestión Fujimori) en proceso de resolución.	“Cargos de confianza” para designaciones.
<b>Ecuador</b>	2003 1978	Politizado. Prohibición de ingreso.	Recambio de funcionarios.	Politización.
<b>Rep. Dominicana</b>	1991	Para el servicio civil solo se establecen requisitos mínimos.  Para la carrera administrativa se establece ingreso por mérito.	“Cancelaciones” basadas en las atribuciones del Poder Ejecutivo según art 55 de la Constitución.	Politización.
<b>Bolivia</b>	1999	Politizado salvo áreas piloto Programa de Reforma Institucional (PRI-BM)I.	Tensión entre politización y reglas meritocráticas (complejas y resistidas).	No se aplica la carrera (salvo áreas piloto PRI-BM).

<sup>(\*)</sup> En *itálicas* se indican leyes previas a la actualmente vigente.

**Fuente:** elaboración propia a partir de la información de los diagnósticos institucionales de los dieciocho países analizados (Iacoviello y Zuvanic, 2005).

En *Paraguay* y en el segmento del servicio civil en *República Dominicana* la ambigüedad normativa sugiere una alta politización de las decisiones de incorporación, ya que sólo se exigen requisitos mínimos para el ingreso. En

República Dominicana para el segmento de Carrera Administrativa, las normas contemplan el ingreso por mérito pero en los hechos no se han respetado con los cambios de gobierno las incorporaciones realizadas por concurso, utilizando la invocación al artículo 55 de la Constitución que otorga amplios poderes al Presidente en relación con la incorporación y remoción de funcionarios.

En *El Salvador* la ley prioriza a los empleados en el nivel inferior a la vacante, luego establece la instancia de concurso cerrado, y si no se cubre la vacante, se prevé el concurso abierto. Estos últimos nunca se concretan, y los concursos internos están politizados. Se reporta una curiosa “institucionalización” de un procedimiento especial para los casos de candidatos sugeridos por políticos. Por su parte, en *Bolivia* siguen predominando los criterios políticos, aunque algunas organizaciones incluidas en el Proyecto de Reforma Institucional (PRI) han incorporado personal por concurso público a través de convocatorias públicas abiertas. Los intentos de implementar el Estatuto del Funcionario Público (EFP 1999) reemplazaron la politización absoluta de las incorporaciones y desvinculaciones, por una situación de tensión entre la tradición clientelística y las nuevas reglas que se intentan imponer desde las áreas rectoras.

En estos países la politización del ingreso y la desvinculación lleva a la inexistencia generalizada de sistemas de carrera. En general, la carrera administrativa se establece en todas las normas del servicio civil de los países de este grupo, pero en muy pocos casos pudo ser reglamentada y menos aún implementada. En los casos de Honduras, Nicaragua, Guatemala y Paraguay nunca se logró aplicar la carrera administrativa. En el caso de Bolivia sólo pudo implementarse en algunos organismos piloto del PRI. En el resto de los países del grupo –Panamá, El Salvador, Perú, Ecuador y República Dominicana– los criterios de promoción están fuertemente afectados por criterios de confianza política.

La fuerte politización que se describe para las decisiones sobre el personal en este grupo de países no hace más que realimentar el proceso, ya que nuevas administraciones tienen motivos para desconfiar de la competencia y lealtad de los empleados nombrados por los gobiernos previos y, por lo tanto, a nombrar nuevos funcionarios. En algunos países, se puede predecir la afiliación partidaria de los empleados de acuerdo al año en que fueron incorporados (Geddes, 1994).

En el grupo de países con performance media para el índice de mérito (ver *Tabla 4*), encontramos los casos de *México*, *Venezuela* y *Colombia* con situaciones hasta ahora bastante politizadas, pero con un movimiento fuerte hacia el mérito en los nuevos marcos legales. A diferencia de los tres casos

mencionados, en *Uruguay y Argentina*, hubo ambiciosos intentos de desarrollo de la carrera administrativa y de reforma del servicio civil que han quedado estancados por la prohibición de incorporación de nuevos empleados a la planta, y por la utilización de mecanismos paralelos de contratación.

**Tabla 4**

Países con performance media para el índice de mérito.

	Ley (*)	Ingreso	Desvinculaciones	Promociones
<b>Venezuela</b>	2002 1975	Requisitos formales. Concursos previstos en la nueva ley.	Despidos en relación al referéndum (primera gestión Chávez).	Avance vertical, afectado por restricción presupuestaria.
<b>México</b>	2003 1963	Sindicalizados: politizado. Mandos medios: nueva ley en proceso de implementación.	Rigidez en segmento sindicalizado. Mandos medios estables (por afinidad política).	Sindicalizado: avance vertical, pero no se realizan concursos de ascenso. Mandos medios: múltiples trayectorias de movilidad.
<b>Argentina</b>	1991 1973	Prohibición ingreso. Designaciones transitorias.	Rigidez. Reestructura + retiro incentivado.	Diseño contempla avance horizontal. Dificultades por la fuerte restricción presupuestaria.
<b>Uruguay</b>	1996 1943	Prohibición de ingreso hasta 2015. Reclutamiento interno.	Inamovilidad + Amovilidad. Reestructura + retiro incentivado.	Incidencia de la antigüedad. Fuerte restricción presupuestaria.
<b>Colombia</b>	2004 1968	Designaciones provisionales. Nueva Comisión Nacional de Servicio Civil en la nueva ley.	Se contempla causal de bajo rendimiento (Constitución) Reestructura (con los límites de la figura de "retén social").	Reiniciada la carrera con la nueva ley (se revierte la suspensión que regía desde 1998).

(\*) En *itálicas* se indican leyes previas a la actualmente vigente.

**Fuente:** elaboración propia a partir de la información de los diagnósticos institucionales de los dieciocho países analizados (Iacoviello y Zuvanich, 2005).

El caso de *México* es bien particular, por la fragmentación que plantea el sistema. El personal de base o sindicalizado, a excepción de médicos y docentes, rara vez ingresó por mecanismos formales y públicos. Por el contrario, su reclutamiento ha estado pautado por compromisos políticos y presiones sindicales, y si bien se prevé el avance en la carrera, los concursos de ascenso no se concretan. Por su lado, la nueva Ley de Servicio Profesional

de Carrera (LSPC, 2004) prevé la cobertura de todos los puestos de mandos medios por mecanismos públicos y criterios de mérito, utilizando como mecanismo de postulación exclusivo una página web oficial ([www.trabajaen.gob.mx](http://www.trabajaen.gob.mx)) para garantizar la transparencia del sistema (Marini, 2005). Asimismo, para este segmento se prevén múltiples alternativas de movilidad, incluyendo trayectorias verticales o de especialidad, trayectorias horizontales en función del desempeño y de la certificación de competencias, movilidad por reestructura y movilidad temporal. Este novedoso diseño recién está comenzando a ser implementado.

En general hay en México una alta estabilidad en el puesto. La estabilidad está limitada formalmente por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, aunque difícilmente se apliquen las medidas de desvinculación previstas como sanción. Para el segmento sindicalizado la estabilidad está protegida por ley. En los mandos medios no había hasta la nueva ley estabilidad en el cargo, aunque de todos modos la estabilidad era alta debido a la afinidad política, ya que prácticamente todos los burócratas de alto nivel estaban vinculados al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Cabe aclarar que, aún en la situación anterior, la alta burocracia ha tenido una tradición “profesionalizante”, si bien totalmente alejada de un esquema de reclutamiento y avance por mérito. De hecho fue todo un debate en México hasta donde representaría una real ventaja garantizar la estabilidad de los niveles directivos. Desde una perspectiva de reforma gerencial se argumentaba que los niveles superiores de la burocracia se desempeñaban bien, y de conformidad con muchos de los preceptos gerenciales. Desde una perspectiva más basada en la meritocracia, se argumentaba que cualquier victoria de la oposición destruiría el gerencialismo informal existente, politizaría la burocracia y dejaría fuera de sus cargos a los gerentes públicos (Schneider, 2001). Esta última perspectiva primó en última instancia, y se tradujo en la Ley de Servicio Profesional de Carrera recientemente dictada.

En *Venezuela* los niveles operativos se rigen por la Ley del Trabajo, mientras que los empleados de carrera y de libre designación y remoción son regidos por la Ley de Empleo y Función Pública (LEFP, 2002). La ley anterior (Ley de Carrera Administrativa, LCA, 1975) establecía el concurso como mecanismo para la selección del personal, pero el mismo no era utilizado, siendo el chequeo de requisitos y la contratación a tiempo determinado la modalidad central a efectos del acceso a los cargos. Hay una tendencia a revertir la situación a partir de la LEFP, que establece el ingreso a través de concursos públicos. Se han aprobado los manuales de selección de varios organismos desde 2003, y se realizaron concursos en algunas áreas (por ejemplo, Producción

y Trabajo). En relación con la desvinculación, se ha utilizado frecuentemente la causal de “reestructuración organizativa o financiera”. En general no ha habido recambio generalizado de funcionarios con cada gobierno, pero se han dado recientemente casos de rescisiones de empleo por motivos políticos, con denuncias de despidos a partir de la firma del referéndum de revocatoria presidencial.<sup>7</sup> Colombia también presenta un cambio reciente en su situación, a partir de la aprobación de la nueva ley (2004) después de cinco años de vacío legal durante los cuales se realizaron designaciones “provisionales” (38% el personal de carrera), “inscripciones extraordinarias”, y concursos para confirmar a “encargados”. La nueva ley incorpora mayores garantías para el ingreso por mérito con la re-creación de la Comisión Nacional de Servicio Civil –esta vez integrada por concurso público–, y con la estructuración de un sistema de Gerencia Pública tendiente a hacer meritocrático el acceso a los cargos de libre remoción y confianza. Estos procesos han iniciado su implementación durante 2003 en algunas áreas. La posibilidad de desvinculación por bajo rendimiento está establecida en la Constitución, y la nueva ley incorpora la causal de destitución por “razones de buen servicio”, para casos en que el rendimiento atenta contra la calidad del servicio ofrecido. Se han dado rescisiones por cuestiones económicas y organizativas a partir del Proyecto de Reorganización de la Administración Pública (PRAP), con la particularidad de prever la figura de “retén social”, por la cual se busca minimizar el impacto de los despidos sobre grupos vulnerables.

En los casos de Argentina y Uruguay, se han desarrollado sistemas de reclutamiento y selección por mérito pero están prohibidas las incorporaciones en la planta permanente, y se recurre a la incorporación a través de contrataciones. En Argentina predominan las designaciones por excepción desde hace al menos tres años para las funciones ejecutivas y se han dado solamente casos aislados de concursos en algunas áreas, generalmente de perfil técnico.<sup>8</sup> Además se ha recurrido a la figura de las contrataciones temporarias, que se extienden por largos plazos para asumir tareas de línea, lo que crea una burocracia paralela (Ferraro, 2004; Iacoviello, Tommasi y Zuvanich, 2002). No hay despidos masivos por causas políticas, pero se han dado reestructuraciones para desplazar funcionarios en cargos críticos. Por otro lado, si bien está prevista la desvinculación por mal desempeño, en los hechos no se utiliza. En Uruguay la normativa prevé reclutamiento interno para la mayoría de los cargos, y rige la prohibición de incorporación a planta hasta el año 2015. Los cargos de Alta Gerencia reclutan hacia adentro y hacia fuera de la administración, pero los concursos no se ponen en práctica por restricciones presupuestarias. Una particularidad del sistema uruguayo es la reciente exigencia de concurso

abierto para los contratos a término. La desvinculación presenta rigideces, con múltiples figuras de protección de la estabilidad.<sup>9</sup>

Dentro del grupo con alta performance para el índice de mérito (ver Tabla 5) se encuentran los casos de Costa Rica, Chile y Brasil.

**Tabla 5**

Países con alta performance para el índice de mérito.

	Ley <sup>(*)</sup>	Ingreso	Desvinculaciones	Promociones
<b>Chile</b>	2004 1989	Concursos bajo Estatuto Administrativo (parcial) Nueva ley: mérito para Altos Directivos Públicos (ADP).	Despido por bajo rendimiento.	Ascenso por antigüedad para administrativos + concursos para directivos.
<b>Costa Rica</b>	1953	Concursos generalizados.	Despidos por bajo rendimiento.	Avance por mérito, en algunos ministerios por concurso.
<b>Brasil</b>	1988 1967	Concursos generalizados.	Estabilidad relativa (Enmienda Constitucional 19). Procesos de reestructura y retiro incentivado.	Promoción por mérito generalizada. Progreso lento, asociado a la antigüedad, más flexible en niveles de jefatura.

<sup>(\*)</sup> En *italicas* se indican leyes previas a la actualmente vigente.

**Fuente:** elaboración propia a partir de la información de los diagnósticos institucionales de los dieciocho países analizados (Iacoviello y Zuvanic, 2005).

En *Costa Rica* el mérito es un principio relativa y parcialmente aplicado, particularmente en el ámbito del Gobierno Central, con base en el Estatuto de Servicio Civil vigente desde 1953. El reclutamiento es abierto a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos, se aplican herramientas de selección e inducción, y existen rescisiones de empleo por razones económicas u organizativas y por bajo rendimiento. En el caso de *Chile*, no se da esta tradición meritocrática de larga data, pero el Estatuto Administrativo (1989) establece los concursos de ingreso, que se aplican con modalidades diversas en distintas áreas, y la Ley de Nuevo Trato (2004) introduce criterios de mérito para la incorporación de los cargos de libre designación a través del Sistema de Alta Dirección Pública.<sup>10</sup> La desvinculación por mal desempeño está contemplada y se utiliza, aunque no de manera generalizada. La reciente Ley de Probidad Administrativa establece innovaciones como la suspensión

del empleo como sanción. Por último, es importante señalar que en el sistema chileno las contrataciones temporarias se rigen por la modalidad de empleo “a contrata”, que representa un marco legal claro y con similares características a la planta permanente, salvo la garantía de estabilidad en el empleo. De todos modos se respeta la estabilidad de estos empleados, sujeta a evaluaciones de desempeño favorables. En *Brasil*, por su parte, encontramos un sistema bien institucionalizado y masivo para la cobertura de puestos a través de concursos públicos, incluso para cargos bajo Ley de Contrato de Trabajo (régimen celetista). Como ya se ha mencionado, el acceso a funciones gratificadas y a funciones de Dirección y Asesoramiento Superior (DAS) se realiza por selección directa y con sentido político, aunque contempla criterios de mérito y con alta proporción de los cargos cubiertos por funcionarios de línea. En cuanto a la desvinculación, la Enmienda Constitucional 19 de 1998 introduce la pérdida de inamovilidad, pero de hecho hay alta estabilidad.<sup>11</sup> Se han realizado despidos por exceso de gastos basados en criterios impersonales, y programas de retiro incentivado bajo el gobierno de Cardoso, sin registrarse despidos por motivos “políticos”.

En estos tres países la carrera está implementada; se combina el criterio de antigüedad y la evaluación de desempeño para el avance, aunque persiste el énfasis en la carrera basada en el ascenso a niveles superiores. En Costa Rica, el avance en la carrera se realiza mediante el ascenso de una clase a la inmediata superior, en base a las calificaciones anuales, la antigüedad y la capacitación específica; en algunos ministerios se realiza por concurso interno. En Chile, la Ley de Nuevo Trato partió de un diagnóstico de estancamiento de la carrera, con ascensos automáticos por disponibilidad de grado superior, en base a la antigüedad y en menor medida a la evaluación individual. La nueva ley incorpora pautas para la promoción por concurso interno para cargos directivos y profesionales, y por ascenso para los cargos administrativos. En Brasil la carrera existe y se aplica en forma generalizada, pero el progreso entre niveles es lento, y asociado fuertemente a la antigüedad. Esto se complementa con una estructura informal de carrera que es flexible en los niveles de jefatura. Se está buscando aumentar el peso de las carreras horizontales para lograr el desarrollo polivalente de los funcionarios.

En síntesis, si bien hay limitaciones en la implantación de criterios de mérito en los servicios civiles de todos los países de la región, podemos distinguir tres grupos en términos de su acercamiento relativo al modelo de gestión analizado. La distinción surge centralmente, como ya hemos explicado, del grado de instalación de criterios técnicos para el reclutamiento, la selección y la promoción del personal, ya que el resto de las funciones involucradas

en la gestión del empleo y la gestión del desarrollo se encuentran poco desarrolladas para todos los países analizados.

### **3 LA CAPACIDAD DE ATRAER Y RETENER PERSONAL CALIFICADO**

¿Hasta qué punto logran los servicios civiles de la región atraer y retener a funcionarios con las competencias necesarias para cumplir el rol de diseño e implementación de políticas que las normas prevén? Interesa revisar especialmente la posibilidad de retención de funcionarios, ya que las competencias individuales solo pueden devenir en competencias institucionales en tanto se conformen grupos de trabajo medianamente consolidados en las organizaciones públicas.

Si bien todas las funciones de recursos humanos tienen impacto sobre la atracción y retención de competencias, focalizaremos el análisis en los subsistemas de gestión de la compensación y gestión del rendimiento. La compensación basada en criterios de equidad externa e interna es un requisito de mínima para lograr incorporar personal capacitado en una organización. Por otro lado, el seguimiento del desempeño individual, grupal e institucional, y las decisiones que a partir del mismo se tomen (asignación de tareas, promoción en la carrera, reconocimiento monetario o no monetario) tienen incidencia directa sobre la motivación y retención de los funcionarios.

Comenzaremos analizando el grado de equidad interna y externa de la gestión de la compensación a través de indicadores cuantitativos (compresión salarial y competitividad salarial en términos de promedio por sector), para incorporar a continuación el análisis cualitativo de los subsistemas de gestión de la compensación y gestión del rendimiento y su incidencia en los resultados obtenidos para el índice de Capacidad Funcional en los diagnósticos institucionales de servicio civil.

#### **3.1. LA EQUIDAD INTERNA EN EL SISTEMA DE COMPENSACIONES**

Los intentos de sostener una escala salarial que refleje las tareas de los puestos y que plantee un razonable abanico salarial son muy difíciles en el complejo entorno institucional de los países de la región, por lo que ha sido un desafío constante el sostenimiento de esquemas salariales internamente equitativos. La *tasa de compresión salarial* es un indicador del nivel de equidad interna del sistema de remuneraciones, mide la relación del salario más elevado frente al más bajo en una escala de pago especificada por el gobierno. Las comparaciones internacionales de este indicador son complejas, ya que

la compresión salarial se deriva usualmente de la principal escala de pago del gobierno central, y algunos países de América Latina y el Caribe tienen escalas múltiples de remuneración. Esto significa que un número importante de empleados del sector público pueden recibir su pago basándose en una escala distinta de la considerada. Además, las escalas de remuneración del servicio civil pueden no captar algunas asignaciones monetarias que comprenden una parte significativa de la compensación total. Del mismo modo, los beneficios no salariales, y también una parte importante de la compensación total, no se consideran en absoluto en las escalas de remuneración.

Una compresión salarial baja puede indicar que los salarios son demasiado bajos en el nivel superior para atraer y mantener a personal de calidad. Una compresión salarial inusualmente elevada puede indicar distorsiones problemáticas también. La compresión salarial debería caer idealmente alrededor de 1:7 a fin de crear incentivos adecuados para los empleados (Banco Mundial, 2001a, citado en Carlson y Payne, 2003).

En la región este indicador presenta una amplia variación, entre un mínimo de 3:1 para Ecuador y un máximo de 47:1 para México. El promedio se sitúa en 17:1, que resulta bastante alto en relación al parámetro de 7:1 a 10:1 que se considera en el diseño de las escalas salariales (ver Tabla 6).

**Tabla 6**  
Compresión salarial

<b>Grupo 1</b>	México	46,93
	Bolivia	43,95
	R. Dominicana	26,72
	Honduras	23,07
	El Salvador	22,78
	Chile	18,8
	Panamá	17,5
<b>Grupo 2</b>	Brasil	16,7
	Colombia	16,6
	Uruguay	13,24
	Argentina	12,73
	Costa Rica	12,36
	Guatemala	7,75
	Venezuela	5,75
	Perú	5,4
	Paraguay	4,41
	Nicaragua	4,05
	Ecuador	2,97
	<b>Promedio</b>	<b>16,76</b>

**Fuente:** elaboración propia a partir de la información de los diagnósticos institucionales de los dieciocho países analizados (Iacoviello y Zuvanic, 2005).

Estos resultados deben interpretarse con precaución, ya que la falta de información sobre salarios sigue siendo un problema grave en los países de la región, por lo que la construcción de los indicadores no resulta del todo homogénea entre países. Por ejemplo, en los casos de Honduras y Panamá por falta de información se han considerado como sueldo máximo de la escala, los sueldos de niveles políticos (presidente y ministros), por lo que podrían estar sobreestimados en relación a otros países. Por otro lado, los casos en los que se consideró solamente la escala salarial oficial pueden estar subestimados, especialmente en los casos de reordenamiento reciente del sistema de compensaciones, como Ecuador y Perú. También cabe una aclaración sobre los casos de extrema amplitud salarial que presentan México y Bolivia. Si bien esta situación podría vincularse con una política salarial adoptada por el sector público para sus dirigentes, con el objetivo de remunerarlos muy por encima del promedio observado en el mercado a fin de atraer y retener a personas cualificadas, estimular su desempeño o para inhibir intentos de soborno, también pueden estar reflejando la concentración del ingreso en el país (Marconi et al, 2003).

### 3.2. LA EQUIDAD EXTERNA O COMPETITIVIDAD SALARIAL

La comparación de promedios salariales entre el sector público y el sector privado es una medida que refleja en qué grado las retribuciones públicas son competitivas en comparación con las de otros sectores en el mercado de trabajo (ver Tabla 7). Esta información sirve como primera aproximación al problema de la comparación de salarios entre ambos sectores, ya que la estructura de las remuneraciones en el sector público de América Latina involucra en muchos de los países una variedad de remuneraciones indirectas, en algunos casos cuantificables y en otros no, que afectan la transparencia del sistema y que atentan en algunos casos contra la jerarquía salarial.

**Tabla 7**

Sueldo promedio sector público / Sueldo promedio sector privado

<b>Grupo 1</b>	Brasil	4,42
	México	4,19
	Ecuador	4,08
	Venezuela	2,68
	El Salvador	2,54
	Argentina	2,1
	Chile	2,1
	Honduras	2,02
<b>Grupo 2</b>	Costa Rica	1,78
	Bolivia	1,47
	Colombia	1,3
	Guatemala	1,28
	Paraguay	1,16
	R. Dominicana	1,08
	Panamá	1,07
	Nicaragua	0,83
	Uruguay	0,47
	Perú	0,3
	<b>Promedio</b>	<b>1,94</b>

**Fuente:** elaboración propia a partir de la información de los diagnósticos institucionales de los dieciocho países analizados (Iacoviello y Zuvanic, 2005).

El promedio de este indicador para la región está apenas por debajo de 2, lo que significa que el salario del sector público prácticamente duplica en promedio al del sector privado. Coincidentemente con lo observado por Marconi en su estudio sobre los salarios directivos de la región (Marconi et al, 2003), Brasil muestra la mejor relación entre el salario público y el privado seguido por México y Ecuador. En estos tres países el promedio salarial del sector público cuadruplica al del sector privado. Honduras, Chile, Argentina, El Salvador y Venezuela se ubican por encima del promedio regional, con salarios promedio entre 2 y 3 veces superiores al del sector privado. Paraguay, República Dominicana y Panamá presentan promedios salariales prácticamente equivalentes en ambos sectores, y Guatemala, Colombia, Bolivia y Costa Rica tienen promedios salariales mayores en el sector público, pero por debajo del promedio para la región. Solamente en los casos de Perú, Nicaragua y Uruguay los salarios promedio del sector privado son mayores que los del sector público. El caso de Uruguay presenta una situación particular, ya que más del 60% de los funcionarios trabajan menos de 7 horas diarias, mientras que la jornada media de la región es de más de ocho horas diarias (Oszlak, 2003). La jornada reducida y la tolerancia al

pluriempleo en los grupos de empleados profesionales genera una situación en la cual el salario de profesionales y niveles directivos ajustado por cantidad de horas trabajadas se torna competitivo (Amarante, 2002).

La información relevada para este indicador a través de los diagnósticos institucionales de servicio civil es consistente con los estudios previos realizados sobre la comparación de salarios entre el sector público y el privado en la región: el promedio de salarios es mayor en el sector público que en el sector privado para la mayoría de los países de la región, aunque también subsisten salarios gerenciales rezagados en la mayoría. Parece existir un patrón recurrente en la región según el cual los salarios del personal de menor nivel<sup>12</sup> son comparativamente mayores que los del sector privado, mientras que las diferencias se invierten en las categorías más altas (Oszlak, 2003. Marconi et.al., 2003). El mismo patrón se registra al comparar los diferenciales salariales entre sector público y privado para el segmento gerencial: la magnitud del diferencial negativo se reduce (aunque permanezca significativo) en la medida en que son analizados los cargos jerárquicos más bajos en la escala que va desde la autoridad máxima de cada poder hasta el tercer nivel jerárquico abajo de ella. La diferencia es que en algunos casos, como Brasil, este diferencial se vuelve negativo sólo para las posiciones extremadamente superiores de la escala jerárquica (Marconi et. al., 2003).

Los casos de Argentina, Colombia y República Dominicana presentan situaciones de quiebre de la jerarquía salarial en los niveles directivos (Marconi et. al., 2003). Esto ocurre en los niveles extra escalafonarios, pero presenta un problema serio para la gestión de recursos humanos, ya que se dan situaciones en las que el subordinado gana un salario mayor que el de su superior. En general los niveles directivos cuentan con beneficios indirectos que compensan este quiebre, pero que justamente atentan contra la transparencia del sistema y lo tornan ingobernable, debido a que ni siquiera los gestores del mismo logran precisar los niveles de compensación de los niveles más altos de la escala.

#### **4 CAPACIDAD FUNCIONAL DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL**

Para avanzar en el análisis de aspectos cualitativos que complementan los datos cuantitativos presentados acerca de los sistemas de compensación, utilizaremos el índice de capacidad funcional<sup>13</sup> de los sistemas de servicio civil, que refleja la capacidad del sistema para influir positivamente en el comportamiento de los empleados (Longo, 2002).

Dentro de las variables comprendidas en este índice, nos concentraremos

en las relacionadas con la gestión de las remuneraciones y la gestión del rendimiento. Los salarios constituyen la contraprestación por los servicios prestados por los funcionarios pero, al mismo tiempo, expresan la política institucional en materia de retención y desarrollo de carrera de las personas y grupos en la organización. El sistema salarial contiene potencialmente los incentivos para promover la permanencia en la organización, la asunción de responsabilidades, el desarrollo de competencias y el ajuste entre los objetivos individuales y organizacionales (Oszlak, 2003). Por otro lado, cualquier intento de fijación de políticas de remuneración variable requiere algún grado de desarrollo de la gestión del rendimiento, ya que es imposible asociar el pago a alguna medida de desempeño o cumplimiento de metas individuales, grupales o institucionales sin procedimientos de evaluación en funcionamiento.

De acuerdo al diagnóstico institucional de los servicios civiles de los dieciocho países analizados,<sup>14</sup> el *subsistema de gestión del rendimiento* está menos desarrollado en términos relativos en la mayoría de los casos. Esta situación refleja la conflictividad intrínseca que plantea la implantación de sistemas de evaluación de desempeño, y la falta de incentivos de autoridades políticas y funcionarios de línea para ponerlos en práctica. Más allá de la escasa presencia de sistemas generalizados de evaluación de desempeño, se puede considerar como indicador de incipiente desarrollo del sistema que al menos exista una instancia de evaluación de desempeño individual, y a partir de allí habrá diferenciación entre los países en términos de lo extendido de su implementación, y de su sostenimiento en el tiempo. Sólo en los servicios civiles más desarrollados se utiliza la evaluación individual como herramienta de gestión efectiva, y se la articula con el desempeño grupal e institucional.

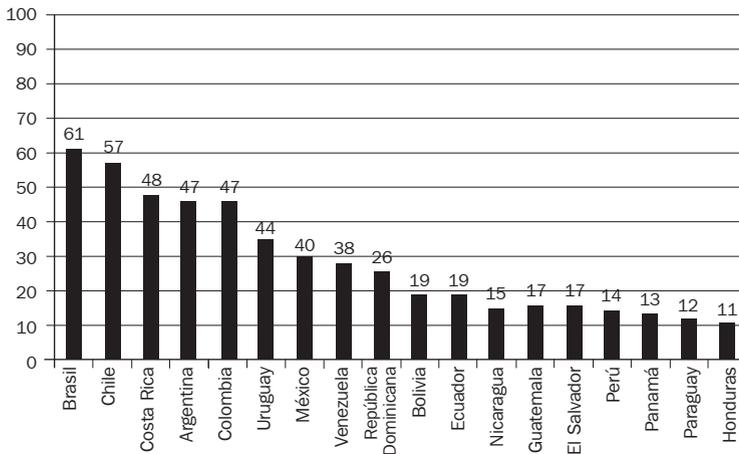
En cuanto al *subsistema de gestión de la compensación*, la deficiencia generalizada tiene que ver con la falta de una verdadera política salarial, la que lleva a que predomine el criterio de la restricción presupuestaria y genera decisiones que contradicen el objetivo de garantizar la equidad interna y externa de las remuneraciones. Es también una dificultad fuerte la disponibilidad de información y la transparencia en la gestión de los salarios, lo cual se exagera en los servicios civiles menos desarrollados y produce falta de información básica sobre las remuneraciones de los empleados. Otra debilidad generalizada en la región es la situación de los sistemas de pensiones, que se encuentran en serios problemas de sustentabilidad, con algunos casos particularmente críticos.<sup>15</sup> Por otro lado, hay baja incidencia de la implementación de sistemas de remuneración variable en relación con el desempeño o el cumplimiento de metas. En general, los intentos de asociar incentivos al desempeño individual destacado tienden a generar conductas

adaptativas (rotación de calificaciones máximas), desvirtuando el sistema. Por último, las estrategias de reconocimiento no monetario son prácticamente inexistentes, y se dan solamente en casos aislados.<sup>16</sup>

Distinguimos tres grupos de países en relación con su capacidad del sistema de influir en el comportamiento de los empleados (ver el *Gráfico 2*). Brasil y Chile se destacan dentro del grupo de países de la región, con índices cercanos a 60 sobre 100. Este puntaje refleja sistemas ordenados de gestión salarial, con relativa equidad interna y procesos para mejorar la competitividad salarial, y procesos de evaluación que comienzan a relacionar el desempeño individual con el grupal e institucional. Les sigue un grupo de países con índices de entre 40 y 50 (sobre 100), formado por Venezuela, México, Uruguay, Colombia, Argentina y Costa Rica. Estos casos se caracterizan por haber pasado por procesos de ordenamiento del sistema salarial, aunque persisten situaciones de inequidad interna, y problemas de competitividad salarial en los niveles gerenciales. En estos países ha habido intentos de aplicación de sistemas generalizados de evaluación de desempeño, persistiendo dificultades en su implementación. Por último, encontramos un amplio grupo que presenta índices de entre 10 y 25 (sobre 100), y está formado por Honduras, Paraguay, Panamá, Perú, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Ecuador, Bolivia y República Dominicana.

## Gráfico 2

### Índice de capacidad funcional



Escala 0 a 100.

**Fuente:** elaboración propia a partir de la información de los diagnósticos institucionales de los dieciocho países analizados (Iacoviello y Zuvanic, 2005).

Los países con menor performance en términos de capacidad funcional (ver Tabla 8) presentan como puntos en común la diversidad de criterios de pago, falta de información sobre las remuneraciones, altos niveles de inequidad, y ausencia de evaluación de desempeño (pese a estar enunciada en las normas), o intentos de aplicación parcial con fuerte sesgo a la benevolencia. La competitividad salarial varía dentro de este grupo, pero en general aún en casos de competitividad razonable en términos de comparación de promedios de salarios entre sector público y privado, persisten sectores con baja competitividad debido a la dispersión de sistemas salariales.

**Tabla 8**

Países de baja performance para el índice de capacidad funcional

	<b>Equidad interna remuneraciones</b>	<b>Competitividad salarios</b>	<b>Evaluación de desempeño</b>
<b>Perú</b>	Solo 40% se paga por planilla única. Diversidad de bonificaciones y criterios de pago. Prohíben pagar más de una remuneración.	Salario promedio menor que el privado (un tercio).	Aplicación parcial Criterios diversos, y sesgo de benevolencia.
<b>Ecuador</b>	Diversidad regímenes, burocracia “dorada”. Unificación salarial resistida.	Baja competitividad en algunos sectores coexiste con premio salarial alto en el sector público.	Aplicación parcial. Burocratización y sesgo de benevolencia.
<b>El Salvador</b>	A pesar de existir una ley de salarios, persiste alta inequidad.	Salario promedio duplica al del sector privado. Baja competitividad en cargos gerenciales.	Aplicación parcial. Criterios diversos.
<b>Honduras</b>	Bonificaciones no incluidas en escala salarial (hay). Inequidad con estatutos especiales.	Salario promedio duplica al del sector privado. Baja competitividad en nivel gerencial.	No se aplica, salvo para los estatutos especiales.
<b>Panamá</b>	No hay ley de salarios. Se denuncian casos de connivencia con funcionarios a cargo de designaciones.	Salario promedio equivalente al del sector privado. Percepción negativa por inequidad del sistema.	No se aplica.
<b>Paraguay</b>	Falta información básica sobre salarios. Se infiere alto grado de inequidad.	Salario promedio equivalente al del sector privado. Baja competitividad en nivel gerencial.	No se aplica. Ley impugnada.

(Continúa en la página siguiente)

	<b>Equidad interna remuneraciones</b>	<b>Competitividad salarios</b>	<b>Evaluación de desempeño</b>
<b>Nicaragua</b>	Ley salarios desactualizada.	Salario promedio del sector público menor que el del sector privado.	No se aplica, salvo en casos aislados.
<b>Bolivia</b>	Distorsiones salariales fuertes, con ventaja para superintendencias (rol de regulación).	Salario promedio superior al del sector privado. Problemas de competitividad en nivel gerencial.	No se aplica, salvo en casos piloto Programa de Reforma Institucional (PRI- BM).
<b>Guatemala</b>	Ley de salarios obsoleta. Estructura comprimida.	Salario promedio equivalente al del sector privado. Baja competitividad nivel gerencial.	No se aplica.
<b>República Dominicana</b>	Discrecionalidad en la gestión salarial. Inequidad interna.	Salario promedio equivalente al del sector privado. Quiebre de la escala salarial en niveles directivos.	No se aplica, salvo para algunos funcionarios de la carrera administrativa.

**Fuente:** elaboración propia a partir de la información de los diagnósticos institucionales de los dieciocho países analizados (Iacoviello y Zuvanic, 2005).

En estos países, la diversidad en los criterios de pago para distintos grupos de funcionarios no permite garantizar una mínima equidad interna, a partir de la cual asociar niveles de responsabilidad o complejidad de tareas y niveles de remuneración. Los casos de Perú y Ecuador son paradigmáticos en este sentido, y las nuevas leyes tienen entre sus objetivos centrales el ordenamiento del sistema salarial. En *Perú* solo el 40% de los sueldos se paga por planilla única, lo cual hace prácticamente imposible obtener información para la gestión salarial.<sup>17</sup> La nueva ley marco prohíbe el pago de más de una remuneración mensual, así como los contratos de consultoría para altos funcionarios, y el presupuesto 2005 prohíbe el pago de más de una remuneración mensual, por lo que se infiere que se trata de prácticas extendidas. En *Ecuador* la enorme diversidad de regímenes crea una fuerte inequidad interna, se generan “clases de burócratas”, y es de uso habitual el término “burocracia dorada” para referirse a sectores con sueldos privilegiados, como el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central. Si bien se estableció por decreto una escala salarial única, y se prevé su implementación entre 2005 y 2009, sus perspectivas no son favorables dada la fuerte resistencia interna. En términos de competitividad salarial los dos casos son bien extremos: Perú es uno de los tres únicos países (junto con Nicaragua y Uruguay) en la región, donde el promedio salarial del sector público es menor al del sector privado, mientras

que en Ecuador la baja competitividad en algunos sectores coexiste con un premio salarial alto en el sector público.

Una situación similar se da en el resto de los países de este grupo. *Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador* cuentan con una escala salarial aprobada por ley, pero al no comprender bonificaciones y no reflejar aumentos selectivos, no resultan representativas de la situación real. En *República Dominicana* no hay escala salarial ni siquiera al interior de una misma organización, y se da una ausencia de relación entre pago y tareas realizadas. En *Panamá* tampoco se cuenta con una ley de salarios, y esto resulta funcional a la discrecionalidad de los jefes directos. En *Paraguay* la falta de información sobre empleo público y salarios es notable, y se infiere del funcionamiento del sistema un alto grado de inequidad interna y externa. En *Bolivia* hay mayor disponibilidad de información a partir del proceso presupuestario, pero también se registran distorsiones salariales fuertes, especialmente en comparación con las superintendencias (organismos de control).

En términos de competitividad salarial este grupo de países presenta situaciones variadas, desde los casos ya mencionados de Nicaragua y Perú con promedios de salario menor en el sector público, pasa por relaciones de equivalencia entre ambos sectores para los casos de Panamá, Paraguay, Guatemala y República Dominicana, y con casos de mejor posicionamiento como los de El Salvador y Honduras donde el promedio para el sector público duplica al del sector privado. Sin embargo, salvo en el caso de República Dominicana, en todos los países se reportan problemas de competitividad salarial para los niveles gerenciales.

Por otro lado, en estos países encontramos una situación generalizada de ausencia de mecanismos sistemáticos de evaluación del desempeño. Si bien ya hemos mencionado que el subsistema de gestión del rendimiento está poco desarrollado para toda la región, en varios de estos países ni siquiera ha llegado a articularse la evaluación del desempeño individual, como es el caso de *Panamá, Nicaragua, Paraguay y Guatemala*; o se aplica en casos aislados como sucede en los organismos piloto del PRI en *Bolivia*, algunos sectores bajo la carrera administrativa en *República Dominicana*, y el personal bajo estatutos especiales en *Honduras*. Para los casos de *Perú, Ecuador y El Salvador* se reporta una aplicación parcial de la evaluación de desempeño individual, sin que rijan criterios unificados, y predomina el sesgo hacia la benevolencia en la evaluación. En el caso de Perú, el fondo de asistencia y estímulo considera la evaluación de desempeño para su distribución, y es uno de los pocos mecanismos de mejora salarial, de ahí la tendencia a evaluaciones positivas generalizadas. Algo similar ocurre en Ecuador,

donde la evaluación anual se vincula a los ascensos, pero el proceso se ha burocratizado y los ascensos se consideran un derecho adquirido.

Los casos de Venezuela, México, Colombia, Argentina, Uruguay y Costa Rica forman un grupo intermedio en términos de su performance para el índice de capacidad funcional, (ver Tabla 9). En general dentro de este grupo de países la *evaluación de desempeño* es una práctica instalada, aunque presenta problemas en su funcionamiento como herramienta de gestión. Se ha intentado relacionar la evaluación de desempeño con incrementos salariales, pero los resultados son todavía débiles en términos de la generación de esquemas de incentivos al rendimiento.

**Tabla 9**

Países de performance media para el índice de capacidad funcional

	<b>Equidad interna remuneraciones</b>	<b>Competitividad salarios</b>	<b>Evaluación de desempeño</b>
<b>Venezuela</b>	Aumentos generales aplanan la pirámide salarial. Desigualdad entre organizaciones.	Salario promedio duplica al del sector privado. Política salarial favorece al sector público.	Aplicación parcial. Basado en instrumentos técnicos (VIPLADIN). Sesgo benevolencia.
<b>México</b>	Inequidad interna en proceso de reversión (valoración de puestos y baja del peso de los adicionales). Amplitud salarial total muy alta considerando niveles directivos, pero muy baja dentro del segmento sindicalizado.	El diferencial de salarios del sector público es el mayor de la región.	Aplicación parcial. Asociado a gestión de calidad. LSPC incorpora evaluación institucional.
<b>Colombia</b>	Alta amplitud salarial. Profusión de adicionales. Sistema reglamentado evita arbitrariedades. Proyecto de unificación salarial.	Salario promedio equivalente al del sector privado.	Aplicación generalizada. Sesgo benevolencia.
<b>Argentina</b>	Amplitud salarial razonable. SINAPA simplifica la estructura pero persisten adicionales sujetos a negociación. Adicionales por rendimiento (organismos descentralizados).	Salario promedio duplica al del sector privado. Falta competitividad en niveles gerenciales.	Aplicación generalizada. Burocratización. Distribución forzada. Rotación calificaciones.
<b>Uruguay</b>	Amplitud salarial razonable. Sistema ordenado, pero persisten adicionales y ajustes inerciales. Premios por desempeño (ME).	Salario promedio menor que el del sector privado (50%). Salario por hora es competitivo en niveles profesional y directivo.	Aplicación generalizada. Distribución forzada. LRC 1998 introduce sistema de evaluación de la gestión (metas institucionales).

<b>Costa Rica</b>	Amplitud salarial razonable Gestión salarial definida por la restricción presupuestaria.	Salario promedio duplica al del sector privado Menor competitividad en niveles gerenciales.	Aplicación generalizada desde 1995. Se considera para promociones, pero no para adicionales.
-------------------	---	--	--

**Fuente:** elaboración propia a partir de la información de los diagnósticos institucionales de los dieciocho países analizados (Iacoviello y Zuvanic, 2005).

En *Venezuela* y *Colombia* el proceso de evaluación se realiza en base a instrumentos técnicos pero resulta sesgado en su aplicación por excesiva benevolencia de los supervisores, ya que es uno de los únicos mecanismos de mejora salarial. Por otro lado, las restricciones presupuestarias impiden concretar los aumentos de categoría, lo cual desvirtúa el sistema. En *Costa Rica* la evaluación de desempeño es de larga tradición y se aplica con regularidad desde 1995 en las áreas sujetas al Estatuto del Servicio Civil (1953), sin embargo dista de estar diseñada en base a metas y estándares vinculados a la estrategia institucional, y si bien se toma en consideración para ascensos y promociones, no se refleja significativamente en incrementos salariales. En *Argentina* se sigue realizando la evaluación individual anual desde 1992 en el ámbito del SINAPA, pero con bajo nivel de cumplimiento de las formalidades, y fuerte presencia de conductas adaptativas (rotación de calificaciones altas) por el sistema de distribución forzada de las calificaciones. Tanto en el SINAPA como en otros escalafones se asocia la evaluación al avance en la carrera, aunque por restricciones presupuestarias suelen adeudarse los incentivos por desempeño.

El caso de *México* es diferente, ya que solo se ha dado hasta el momento una implementación parcial de la evaluación de desempeño, especialmente en organismos con procesos de certificación de calidad. Sin embargo, la Ley de Servicio Profesional de Carrera (2004) representa un avance, ya que prevé la evaluación individual, colectiva e institucional. Esta ley todavía no ha comenzado a aplicarse, pero se debe destacar el potencial de un diseño novedoso, con una evaluación individual que incluye la evaluación del desempeño y del alcance de las metas del plan individual de carrera. Para el personal de base, los arreglos sindicales no contemplan la evaluación de desempeño, pero una norma reciente<sup>18</sup> apunta a revertir esta situación.

Se destaca dentro de este grupo el caso de *Uruguay*, que ha avanzado en la implementación de un sistema de evaluación de la gestión a partir de la Ley de Rendición de Cuentas de 1998, que ha implicado esfuerzos de

definición de metas institucionales. Este logro debe ser destacado porque no hay muchos países en la región que hayan intentado abordar otros niveles de evaluación más allá del individual. Todavía queda pendiente la relación entre los niveles micro y meso, ya que en el nivel de evaluación individual –que se sostiene desde 1996– persiste el esquema de distribución forzada que genera conductas adaptativas en relación con la asignación de premio al desempeño. Si pudiera articularse la evaluación individual a partir de las metas institucionales, comenzaría a integrarse plenamente el sistema.

Con respecto a la *gestión de la compensación*, este grupo de países presenta avances en términos de definición de escalas salariales en función de tareas y niveles de responsabilidad, pero persisten situaciones de inequidad interna y problemas de competitividad salarial en los sectores gerenciales. La inequidad se basa en la multiplicidad de adicionales que pese a los intentos de unificación siguen representando una parte importante de la remuneración. En *Colombia* los adicionales representan en promedio un 50% del salario básico, lo que crea una profusión de niveles salariales.<sup>19</sup> En *Argentina*, a pesar del avance que significó el SINAPA en términos de simplificación del sistema de remuneraciones y asociación de pago en relación a función desempeñada, subsisten adicionales sujetos al poder de negociación y a la posibilidad de financiamiento de cada jurisdicción. En *Uruguay* la estructura retributiva básica se ve afectada por una gran diversidad de adicionales (120 retribuciones especiales), lo cual afecta la equidad interna.

En este grupo de países los sistemas de compensación, más allá de su fragmentación, están reglamentados, dejando poco margen para decisiones discrecionales, y se cuenta con información suficiente para la gestión de los salarios. En general presentan una amplitud razonable de sus escalas salariales, salvo los casos de México y Venezuela que resultan extremos opuestos: *México* con una amplitud salarial exacerbada por los salarios directivos, que son notablemente superiores a los de la región (e incluso a los que se pagan en países desarrollados), y *Venezuela* con una amplitud salarial reducida por la práctica de aumentos generales indiscriminados que aplanaron la pirámide salarial.<sup>20</sup>

En términos de competitividad de los salarios respecto del sector privado, en *Costa Rica*, *Argentina* y *Venezuela*<sup>21</sup> el promedio salarial del sector público duplica al del sector privado, y *Colombia* presenta un promedio similar en ambos sectores. En todos los casos se reportan problemas de competitividad salarial en los niveles gerenciales, salvo en el caso de *México* por los motivos antes señalados. El caso de *Uruguay* es el único para este grupo en el que el promedio salarial del sector público es menor al privado, aunque se com-

pensa en cierta medida con la reducción de jornada para los profesionales (y la tolerancia al doble empleo), que funcionan como mecanismos de compensación no monetaria.

Por último, los casos de *Brasil* y *Chile* presentan sistemas más desarrollados y articulados de gestión del rendimiento, estructura salarial y sistema de incentivos (ver Tabla 10).

**Tabla 10**

Países de alta performance para el índice de capacidad funcional

	<b>Equidad interna remuneraciones</b>	<b>Competitividad salarios</b>	<b>Gestión del rendimiento</b>
<b>Chile</b>	Coherencia y centralización. Flexibilidad PMG + LNT.	Salario promedio duplica al del sector privado. Menor competitividad gerencial (proyecto ADT).	Aplicación generalizada. Sesgo benevolente. Adicional eliminado y reemplazado por incentivo grupal para evitar conductas adaptativas. Evaluación institucional: PMG en base a programa marco.
<b>Brasil</b>	Mejor equidad interna y externa desde 1995. Gratificaciones.	Salario promedio cuadruplica al del sector privado. Mejora competitividad externa vía benchmarking desde 1995.	Aplicación generalizada. Distribución forzada, Orientación al feedback. Plan Plurianual (PPA) introduce metas institucionales.

**Fuente:** elaboración propia a partir de la información de los diagnósticos institucionales de los dieciocho países analizados (Iacoviello y Zuvanic, 2005).

La gestión de la compensación en *Chile* es fuertemente centralizada, ya que todas las remuneraciones y beneficios económicos se fijan por ley de iniciativa exclusiva del Presidente, debiendo establecerse en ella los montos específicos o la forma exacta de determinarlos. Esta modalidad permite un alto grado de disciplina fiscal, pero también imprime cierta rigidez al sistema, ya que las remuneraciones están previamente determinadas, y su monto depende del grado al que se asimile cada cargo, conforme a una determinada escala de rentas. Esto se está revirtiendo a partir de las remuneraciones asociadas a elementos de gestión que se mencionaron antes, en base a incentivos institucionales y colectivos. Además, la Ley de Nuevo Trato (2004) introduce el premio de excelencia institucional, la asignación de alta dirección pública;

la asignación por funciones críticas;<sup>22</sup> y la bonificación por retiro.<sup>23</sup> En relación con la equidad externa, el personal administrativo y auxiliar tiene una posición competitiva en términos de remuneraciones con el sector privado, pero en los niveles profesionales y directivos, las remuneraciones son claramente inferiores a las de sus pares en el sector privado (dos o tres veces menores). El bajo nivel de sueldos es uno de los factores más importantes que inducen a los funcionarios a abandonar la administración pública. Este aspecto ha tratado de ser resuelto con la asignación de Alta Dirección Pública antes mencionada, suma complementaria a remuneraciones ordinarias mensuales que percibirán quienes desempeñen los cargos de jefes superiores y del segundo nivel jerárquico de servicio de las instituciones afectadas al Sistema de Alta Dirección Pública.

La gestión del rendimiento en Chile incluye evaluaciones a nivel individual, grupal e institucional y, como ya se mencionó, se asocia a conceptos de remuneración variable, lo cual lo destaca del resto de la región.<sup>24</sup> La evaluación individual se aplica en forma generalizada, y combina aspectos de comportamientos laborales y de resultados. Los resultados de la evaluación se utilizan como insumo para el avance de grado y concursos, pero la mayoría es calificada en la máxima categoría, denominada "lista 1".<sup>25</sup> El Sistema de Calificación Grupal –vinculado al incremento por desempeño colectivo de la Ley de Nuevo Trato– ya ha sido aplicado en el año 2003 con buenos resultados. Se evalúa a los funcionarios que se desempeñan en equipos, unidades o áreas de trabajo, y se efectúa en relación con el grado de cumplimiento de las metas anuales de gestión fijadas para cada uno de ellos por el jefe superior de servicio. Las metas y sus indicadores deben estar vinculados a la misión institucional, objetivos estratégicos y productos relevantes de cada ministerio o servicio, y validadas en el sistema de planificación y control de gestión. El incentivo por desempeño colectivo reemplaza al incentivo por desempeño individual de la asignación de modernización de la Ley N° 19.553 de 1998 (Ley ANEF), ya que este último se consideró ineficaz debido a la excesiva benevolencia que generaba en las evaluaciones. La evaluación institucional está vinculada a los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los servicios públicos, y asocia el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios.<sup>26</sup> Los PMG se han estructurado en base a un conjunto de áreas comunes para todas las instituciones del sector público, denominado Programa Marco, que incluye sistemas de gestión en las áreas de recursos humanos, atención de usuarios, planificación y control de gestión, auditoría interna, desconcentración, administración financiera contable y enfoque de género. Por último, la Ley de Nuevo Trato incorporó la evaluación de los jefes superiores de servicio a través de la

figura de los convenios de desempeño, que se acuerdan con el ministro del ramo respectivo. Los convenios incluyen las metas anuales estratégicas de desempeño del cargo durante el período y los objetivos anuales de resultados a alcanzar en el área de responsabilidad del directivo. El potencial desafío del sistema chileno es el nivel creciente de exigencia de metas,<sup>27</sup> que puede crear dificultades en el futuro al plantearse situaciones de objetivos no alcanzados (y por lo tanto, de incentivos no pagados).

En el caso de *Brasil*, el gobierno de Cardoso hereda una estructura salarial desordenada por los esfuerzos orientados a recuperar el salario frente a la inflación y por la capacidad de presión de ciertos grupos para obtener beneficios. Entre 1995 y 2000, se busca equiparar a los salarios públicos con los privados, utilizando estudios de *benchmarking*,<sup>28</sup> e introducir la jerarquía salarial, es decir, la consistencia de los salarios relativos a partir de las atribuciones, las responsabilidades y los perfiles de los cargos. Esto último llevó a la redefinición entre la relación del componente salarial básico o fijo (*vencimientos básicos -VB-*) y el componente variable (*gratificación*), lo que redujo este último y extendió la amplitud salarial de las carreras, mediante un aumento de los niveles más altos, siendo el salario promedio de los cargos políticos un 12% mayor que cargos semejantes en el sector privado, controlado por edad, educación y sexo (Marconi et.al., 2003). La estrategia salarial para los cargos altos se continúa en el gobierno de Lula a fin de evitar una “fuga de cerebros” del Ejecutivo, aunque ha cambiado el enfoque ya que en este gobierno se están dando ajustes mayores a los cargos operativos y menores a los cargos más altos, bajando la amplitud salarial. A pesar de contar con una situación muy ordenada de acuerdo a los parámetros de la región, los sondeos de opinión registran que no hay percepción de equidad, pero esto probablemente se debe a una cultura muy peculiar de la administración pública. Los mayores desequilibrios se dan en el nivel operativo, con productividad baja y salarios promedio más altos que en el sector privado, que desearían tener mejor condiciones laborales (mayores sueldos, jefes más comprensivos, etc.) pero con una visión de funcionarios pasivos.

La gestión del rendimiento en Brasil actualmente tiene dos componentes: individual (desempeño del funcionario en el ejercicio de las atribuciones del cargo) e institucional (desempeño colectivo en el cumplimiento de las metas que fija cada organización). Implica compensaciones económicas llamadas *gratificaciones de desempeño por actividad*. Éstas se reorganizan a partir de 2000, extendiéndose a casi todas las carreras y cargos, y fijando el valor de la *gratificación* en un nivel de hasta el 50% del salario básico (sumando la *gratificación* por desempeño individual e institucional). Las *gratificaciones*

son administradas bajo distribución forzada, lo que genera resistencias y conductas adaptativas, parcialmente neutralizadas por el peso de la evaluación institucional. Su grado de implementación varía por área, siendo mayor en áreas económicas, en las que se tiende a establecer metas más concretas. El Plan Plurianual (PPA) introduce la evaluación de metas institucionales pero la misma no termina de articularse con la evaluación individual en la mayoría de las organizaciones, y se nota un proceso de deflación de las metas institucionales para permitir la distribución de la gratificación en la organización. Por otra parte, si bien existen indicadores institucionales, aún no está establecido un sistema por el que el jefe establezca los objetivos y metas de los funcionarios individuales para todas las organizaciones públicas.

Es interesante señalar que tanto en el caso chileno como en el brasileño, con sistemas institucionales bastante maduros, persisten serios problemas en el régimen de pensiones. En Chile se plantea el tema crítico del “daño previsional” por diferencia en los montos de cotización de pensiones en las administradoras de fondos de pensión (AFP) para los funcionarios públicos previo a 1987, que todavía está pendiente de resolución. Y en Brasil, el concepto de jubilación integral que era central dentro del régimen específico para los funcionarios y que significaba un enorme costo previsional, recién pudo limitarse a partir de las enmiendas constitucionales 41 y 42 del año 2003 promovidas por el gobierno de Lula, si bien el proceso había comenzado durante el gobierno anterior.

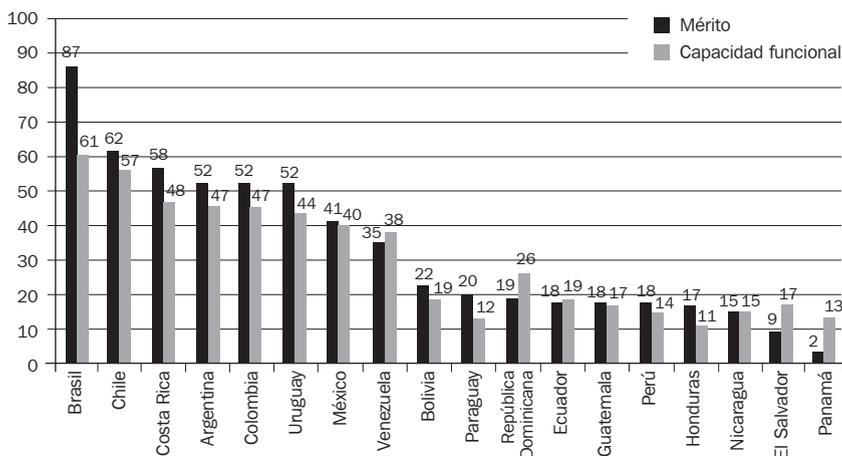
A modo de síntesis, en todos los países de la región hay un bajo desarrollo en términos relativos del sistema de seguimiento del desempeño de individuos y grupos en la organización –y por consiguiente, baja presencia de esquemas de incentivos basados en desempeño y resultados–, con mayor presencia de herramientas en este sentido en los países con servicios civiles más consolidados. Asimismo, es generalizada la dificultad para establecer sistemas de remuneraciones equitativos y competitivos.

## **5 DESARROLLO DE LOS SERVICIOS CIVILES: MÉRITO Y CAPACIDAD FUNCIONAL**

Tomando en cuenta el grado de instalación de criterios de mérito en las decisiones sobre los recursos humanos, y la capacidad del sistema para influir el comportamiento de los funcionarios a partir de la gestión del rendimiento y la gestión de las compensaciones, podemos agrupar los países analizados en tres niveles diferenciados de desarrollo de sus sistemas de servicio civil (ver el *Gráfico 3*).

### Gráfico 3

#### Índices de mérito y capacidad funcional



Escala 0 a 100.

**Fuente:** elaboración propia a partir de la información de los diagnósticos institucionales de los dieciocho países analizados (Iacoviello y Zuvanic, 2005).

Un primer grupo de países presenta burocracias con un desarrollo mínimo, por lo que el sistema de servicio civil no puede garantizar la atracción y retención de personal competente, ni dispone de mecanismos de gestión que permitan influir la conducta laboral de los funcionarios. Este grupo engloba países con bajo nivel de performance en ambos índices, incluye los casos de Panamá, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Perú, Guatemala, Ecuador, República Dominicana, Paraguay y Bolivia. El segundo grupo identificado presenta sistemas de servicio civil medianamente conformados, pero que no llegan a consolidarse en términos de garantías de mérito y herramientas de gestión que permitan gestionar al personal en forma efectiva. Es la situación de Venezuela, México, Uruguay, Colombia, Argentina y Costa Rica (aunque este último caso se destaca por la continuidad del sistema de mérito para el acceso a los puestos públicos). Por último, se destacan en términos de ambos índices Chile y Brasil, con sistemas de perfiles diferenciados pero más institucionalizados que el resto de los países de la región.

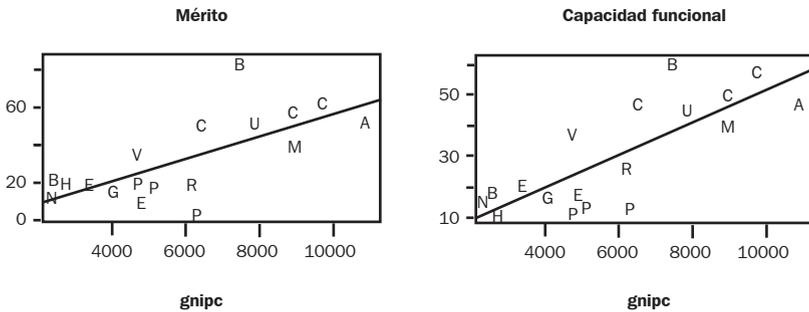
Como se puede ver en el Gráfico 3, ambos índices están correlacionados, no presentan el trade off que podría esperarse considerando que, en principio, una conformación fuerte de reglas de garantía de mérito sería contrapro-

ducente en términos de flexibilidad o capacidad incentivadora del sistema de servicio civil. Entendemos que este resultado refleja el bajo grado de desarrollo de los servicios civiles de la región, que implica que la contracara de un sistema de mérito menos instalado no es una mayor flexibilidad (y, por lo tanto, un índice de capacidad funcional superior), sino la desintegración del sistema (y, por ende, bajos puntajes para todos los índices).

Por otro lado, podemos ver que ambos índices están relacionados con el nivel de bienestar en cada país, medido en términos de PBI per cápita. En el Gráfico 4 se muestran los valores obtenidos para cada país en términos del respectivo índice y el PBI per cápita, siendo la recta el valor esperado para el índice de acuerdo al correspondiente nivel de PBI.

#### Gráfico 4

Relación entre los Índices de Mérito y Capacidad Funcional y GNI per cápita



**Fuentes:** GNI per cápita 2003 (Gross National Income per cápita, PPP, purchasing power parity, in international dollars), WB, Quick Reference Tables, [www.worldbank.org/data/quickreference/quickref.html](http://www.worldbank.org/data/quickreference/quickref.html). Índices del Servicio Civil, Diagnósticos de Sistemas de Servicio Civil, Iacoviello y Zuvanic, 2005.

Una parte importante de la variación en los índices se explica por la variación del PBI per cápita, siendo el impacto más fuerte para el índice de capacidad funcional ( $R^2 = 0.62$ ) que para el índice de mérito ( $R^2 = 0.48$ ). La interpretación de este resultado es que de la variación entre países que presenta el índice de mérito, cerca del 50% es explicado por la variación en el nivel de bienestar medido por el PBI per cápita, mientras que para el índice de capacidad funcional más del 60% de la variación es explicada por esta variable.

Los casos de Bolivia, Venezuela y Colombia (y en menor medida Chile)

presentan índices superiores a los esperados, y el caso extremo en este sentido es Brasil, especialmente en el caso del índice de mérito, que está más de 40 puntos por encima de lo esperado de acuerdo a su PBI per cápita. La situación inversa se da, por ejemplo, para Argentina, República Dominicana, El Salvador, México, Panamá y Perú, que presentan índices por debajo de lo esperado. En este sentido el caso extremo es Panamá, que presenta un índice de mérito de casi 33 puntos por debajo del que correspondería según su PBI per cápita. Los casos de Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Uruguay presentan índices absolutos y relativos bastante similares.

Otro ejercicio interesante en relación con esta misma información es ordenar el ranking de países en términos de los índices absolutos y de los índices ajustados por PBI per cápita, para ver como se modifica el orden de los países al introducir esta última variable (ver Tabla 11).

**Tabla 11**

Ranking de países según GNI, Índices e Índices ajustados por GNI

GNI pc	Mérito	Capacidad funcional	Mérito (1)	Capacidad funcional (1)
Argentina	Brasil	Brasil	Brasil	Brasil
Chile	Chile	Chile	Colombia	Venezuela
Costa Rica	Costa Rica	Costa Rica	Bolivia	Colombia
México	Argentina	Argentina	Venezuela	Bolivia
Uruguay	Uruguay	Colombia	Uruguay	Chile
Brasil	Colombia	Uruguay	Costa Rica	Uruguay
Colombia	México	México	Chile	Nicaragua
Panamá	Venezuela	Venezuela	Honduras	Costa Rica
Rep. Dominicana	Bolivia	Rep. Dominicana	Nicaragua	Ecuador
Perú	Paraguay	Bolivia	Ecuador	Honduras
El Salvador	Rep. Dominicana	Ecuador	Guatemala	Guatemala
Paraguay	Perú	Guatemala	Paraguay	Rep. Dominicana
Venezuela	Guatemala	El Salvador	Perú	México
Guatemala	Ecuador	Nicaragua	México	El Salvador
Ecuador	Honduras	Perú	Argentina	Argentina
Honduras	Nicaragua	Panamá	Rep. Dominicana	Perú
Bolivia	El Salvador	Paraguay	El Salvador	Paraguay
Nicaragua	Panamá	Honduras	Panamá	Panamá

**Mérito** <sup>(1)</sup>: Índice de mérito ajustado por GNI per cápita.

**Capacidad funcional** <sup>(1)</sup>: Índice de Capacidad Funcional ajustado por GNI per cápita.

**Fuentes:** GNI per cápita 2003 (Gross National Income per cápita, PPP, purchasing power parity, in international dollars), WB, Quick Reference Tables, [www.worldbank.org/data/quickreference/quickref.html](http://www.worldbank.org/data/quickreference/quickref.html). Índices del Servicio Civil, Diagnósticos de Sistemas de Servicio Civil, Iacoviello y Zuvanic, 2005.

Se puede ver en la comparación entre los rankings, los notables cambios de posición de algunos países, como Argentina, que pasa del cuarto puesto en ambos índices absolutos al puesto 15 cuando se ajusta por nivel de PBI per cápita. Brasil mantiene el primer puesto en ambas versiones, con un alto nivel de instalación del criterio de mérito, capacidad del sistema para atraer y retener personal competente, y un PBI per cápita más cercano al promedio de la región en comparación con Chile y Argentina. Chile tiene una diferencia menos pronunciada entre índices absolutos y relativos, si bien baja del segundo al séptimo puesto en términos relativos para el índice de Mérito. En el extremo contrario del ranking de países, Panamá se ubica prácticamente en el último puesto en ambas medidas, ya que combina una baja performance en los índices con un PBI per cápita bastante alto. Nicaragua, en cambio, que en términos absolutos está en el puesto 16 para mérito, asciende al puesto 9 al ajustar por el PBI per cápita, que resulta el más bajo de la región. Una situación similar se registra para Bolivia, que se traslada del puesto 8 al 3 en la escala de mérito ajustada, y Honduras, que pasa del último puesto en el índice de capacidad al puesto 10 en el índice ajustado, en ambos casos por el bajo nivel de PBI per cápita de estos países.

## 6 COMENTARIOS FINALES

En este trabajo hemos identificado los diferentes niveles de desarrollo del servicio civil en los países de Latinoamérica, en base al grado de instalación de criterios de mérito en la selección y promoción de los funcionarios, y de la capacidad del sistema para influir el comportamiento de los funcionarios a partir de la gestión del rendimiento y la gestión de las compensaciones.

Para establecer esta distinción entre niveles de desarrollo de los servicios civiles, nos basamos en los índices de Mérito y Capacidad Funcional construidos a partir de los indicadores cuantitativos y la información cualitativa analizada en el proyecto de Evaluación Institucional de Sistemas de Servicio Civil realizado durante 2004 en el marco del Diálogo Regional de Políticas del BID.

Al analizar la información de estos diagnósticos, encontramos algunas dificultades que atraviesan todos los casos estudiados, especialmente en relación con los esquemas de remuneraciones y con los mecanismos de seguimiento del desempeño, que son dos aspectos que impactan fuertemente sobre el índice de capacidad funcional.

Con respecto a la *gestión de la compensación*, encontramos una baja articulación con la estrategia organizativa, una situación generalizada de

inequidad interna en el sistema salarial, y una combinación de equidad externa en los niveles operativos con falta de competitividad salarial para los niveles gerenciales. Los sistemas de incentivos tienen escasa presencia, justamente asociada al bajo desarrollo de los mecanismos de evaluación, y cuando se los implementa suelen presentar limitaciones debido a las presiones para la contención del gasto. En general para la región no se dan estrategias de reconocimiento no monetario. En cuanto a la *gestión del rendimiento*, vemos que en los casos en los que efectivamente se aplica la evaluación de desempeño individual, deviene en un proceso formal y sujeto a comportamientos adaptativos. Sólo en casos excepcionales se dan en la región sistemas de evaluación que involucren niveles más allá del individual.

Los países con menor valoración para el índice de capacidad funcional se caracterizan por falta de información básica sobre las remuneraciones, diversidad de criterios de pago, y ausencia de mecanismos de seguimiento del desempeño. Queda comprendido en este nivel un amplio grupo formado por *Nicaragua, Honduras, Guatemala, El Salvador, República Dominicana, Panamá, Perú, Ecuador, Paraguay y Bolivia*. En un nivel intermedio, encontramos países donde la evaluación de desempeño es una práctica instalada, aunque con problemas de implementación, y la gestión de las compensaciones resulta en un sistema con un mínimo de equidad interna y competitividad externa. En este nivel se encuentran los casos de *Venezuela, Colombia, México, Costa Rica, Argentina y Uruguay*. En el nivel de mayor valoración de este índice, encontramos solamente los casos de *Brasil y Chile*, donde se registran sistemas más articulados de gestión del rendimiento, estructura salarial e incentivos por desempeño.

Si bien se identifican estos tres grupos al evaluar la gestión del rendimiento y de la compensación, la mayor diferenciación entre los distintos países se da al analizar *gestión del empleo* y la *gestión del desarrollo*. Más específicamente, la distinción se encuentra en los procesos de reclutamiento y selección y en los procesos de promoción. Los otros aspectos de la gestión del empleo, como la movilidad interna y la desvinculación, presentan rigideces en todos los países. Y dentro de la gestión del desarrollo, encontramos una presencia generalizada de actividades de formación, aunque no articuladas con las necesidades organizacionales.

En cambio, los procesos de reclutamiento y selección presentan situaciones que varían entre casos de politización extrema, intentos de desarrollo de sistemas de mérito con dificultades de implementación, y algunos sistemas sólidos de mérito con elementos de flexibilidad. En paralelo con estos tres niveles, encontramos que en la gestión del desarrollo se dan situaciones de

inexistencia de carrera administrativa, carreras vigentes con problemas de rigidez, y casos excepcionales de carreras con elementos de flexibilidad.

Esta gradación entre niveles de incorporación de criterios técnicos para la incorporación y promoción del personal en los distintos países se puede ver a través de los resultados para el índice de mérito. Dentro del grupo con menor valoración para este índice encontramos los casos de *Panamá, Honduras, Nicaragua, Guatemala, Perú y Ecuador*, donde se reporta alta politización de las decisiones de incorporación y desvinculación, y escasa o nula implementación de mecanismos de promoción por mérito. Un grupo que alcanza valores intermedios está conformado por *México, Colombia, Venezuela, Argentina y Uruguay*. Se trata de situaciones disímiles, pero que resultan en la contraposición entre tendencias hacia la profesionalización y elementos clientelísticos que persisten debido a las características de la cultura política, o por la falta de impulso de las políticas de reforma. Por último, *Chile, Brasil y Costa Rica* resultan los tres casos que resaltan respecto del resto, debido a la aplicación generalizada de principios de mérito para la incorporación y promoción del personal.

La comparación entre los resultados globales de ambos índices nos indica un mayor desarrollo relativo del mérito respecto de la capacidad funcional, tomando a la región en su conjunto. Esto se debe a que en todos los países, con mayor o menor grado de éxito, se ha intentado implementar una carrera administrativa con ingreso por concurso y promociones basadas en el desempeño. La efectiva implementación de la gestión del rendimiento y la incorporación de criterios de flexibilidad y competitividad en el diseño de las compensaciones, sólo se da en los casos de servicios civiles más desarrollados, por lo que el índice de capacidad funcional es menor que el de mérito para la región en su conjunto.

En principio, podría esperarse un compromiso entre los principios de mérito y capacidad funcional, en el sentido que un mayor desarrollo de las garantías contra la arbitrariedad podría afectar la flexibilidad y la eficacia incentivadora del sistema de servicio civil. Este compromiso no se refleja en los resultados obtenidos para la región, y entendemos que la correlación que encontramos entre ambos índices se debe a que en sistemas de servicio civil de bajo desarrollo, la ausencia del criterio de mérito no deviene en mayor flexibilidad sino en la inexistencia de reglas, y por lo tanto baja valoración para ambas dimensiones.

Tomando en forma conjunta los resultados para los índices de mérito y capacidad funcional, podemos identificar tres grupos diferenciados en términos del grado de desarrollo e integración de los sistemas de gestión de recursos humanos de los estados en la región. *Chile y Brasil* son los dos casos

que destacan en la región por tener un mayor desarrollo de sus servicios civiles, acompañados por *Costa Rica* como caso especial entre los países centroamericanos. La situación más crítica se da en el *resto de los países centroamericanos*, y en los casos de *Bolivia, Perú, Paraguay y Ecuador*, donde la politización es tan fuerte que no se logra crear un servicio civil profesional, y no puede garantizarse la atracción y retención de personal competente, ni la disponibilidad de mecanismos de gestión que permitan influir la conducta laboral de los funcionarios. El resto de los países (*Venezuela, México, Uruguay, Colombia, Argentina*), presentan sistemas de servicio civil medianamente conformados, pero que no llegan a consolidarse en términos de garantías de mérito y herramientas de gestión que permitan una administración eficiente de los recursos humanos del estado.

Los resultados para la región en su conjunto reflejan la debilidad del servicio civil como institución en estos países, pese a la intensa actividad de reforma que se ha dado desde los años '90 en la mayoría de los casos. A partir de la información relevada en los diagnósticos surge, además de esta "fotografía" de la situación de cada servicio civil hacia fines del año 2004, la identificación de buenas prácticas en la gestión de recursos humanos dentro de la región, con mayor presencia en los países con mayor valoración para ambos índices. El caso de la gestión del rendimiento en Chile, basada en un proceso de planeamiento estratégico que permite articular la evaluación individual con la evaluación grupal e institucional es un ejemplo en este sentido. También la estructura de carreras profesionales meritocráticas establecida en Brasil, con convocatorias amplias y criterios técnicos asociados a perfiles pre-establecidos, puede servir de referencia como estándar a nivel regional.

Se ha escrito reiteradamente acerca de la politización de los procesos de decisión en los estados latinoamericanos, de los cuales se dice que no han logrado establecer verdaderas burocracias (Prats i Catalá, 2003). Lo que encontramos a través de los diagnósticos de servicio civil no es una situación de patronazgo generalizado, sino una tensión permanente en la región entre esfuerzos para profesionalizar los servicios civiles, que chocan con resistencias ancladas en comportamientos clientelísticos. Esta tensión se resuelve en cada uno de los países analizados con diferente resultado, dependiendo de aspectos contextuales y del poder relativo de los actores involucrados en los procesos de reforma.

Las burocracias en América Latina incluyen una diversidad de situaciones que no puede ser abarcada con una caracterización genérica para la región. Consideramos que la contribución de los diagnósticos de servicio civil y del ejercicio comparativo realizado en este trabajo es identificar, en base a un

análisis minucioso de las funciones de gestión de recursos humanos, los aspectos particularmente desarrollados o subdesarrollados en los servicios civiles de la región. A partir de este análisis pormenorizado, se podrán derivar estrategias de mejora que consideren las particularidades de cada caso, y que tomen como información relevante las buenas prácticas que se han logrado generar en varios países de la región.

## NOTAS

<sup>1</sup> Master in Human Resource Management, University of Illinois, USA. Administradora Gubernamental, INAP. Licenciada en Economía y Bachiller en Derecho, Universidad de Buenos Aires. Docente en la Maestría en Políticas Públicas y en la Maestría de Administración de Negocios de la Universidad de San Andrés (Argentina), en la Maestría en Administración Pública de la Universidad Nacional del Litoral (Argentina), y en el posgrado de Gestión de Artes del Espectáculo de la Universidad de Buenos Aires. Varias publicaciones sobre Administración de Recursos Humanos en el ámbito del Estado en Argentina y en el exterior.

<sup>2</sup> Coach, Instituto de Coaching Profesional (ICP). Especialista en Recursos Humanos (IDEA). Master en Ciencias Sociales (FLACSO). Historiadora, Facultad de Filosofía y Letras, (UBA). En el ámbito académico ha participado en calidad de Investigadora en proyectos financiados por organismos nacionales e internacionales (Tinker Foundation, Ford Foundation, Rockefeller Foundation, CONICET, UBA).

<sup>3</sup> La información sobre los sistemas de gestión de recursos humanos para cada país surge de los

dieciocho diagnósticos nacionales realizados para el Diálogo Regional de política del BID durante 2004 y 2005 por el equipo coordinado por Mercedes Iacoviello y conformado por Laura Zuvanic, Ana Laura Rodríguez Gustá y Mónica Iturburu, con la colaboración de Ivania de la Cruz Orozco y un equipo de asistentes de investigación. Para la referencia específica al diagnóstico de cada país ver la sección Diagnósticos Institucionales por país en Echebarría (2006).

<sup>4</sup> Las funciones de reclutamiento y selección, dentro de la gestión del empleo, están bastante desarrolladas en comparación con el resto de los subsistemas dentro de cada país en la región sudamericana. Para los casos de Bolivia, Argentina, Brasil y Colombia resulta el subsistema mejor valorado, y en los casos de Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, la valoración obtenida para este subsistema es superior a la valoración promedio del país en el diagnóstico institucional respectivo. (Iacoviello y Zuvanic, 2005).

<sup>5</sup> Este índice surge del promedio ponderado de la valoración de diez puntos críticos, de los cuales

ocho corresponden al subsistema de empleo, uno al subsistema de compensación y uno al subsistema de gestión del desarrollo. Para mayor detalle sobre la construcción de los índices ver Longo (2002).

<sup>6</sup> El Salvador, Honduras y Guatemala tienen leyes vigentes dictadas en los años '60 que, por la turbulenta situación política de las décadas siguientes no lograron ser reglamentadas o, aún reglamentadas, no pudieron implementarse. También en Ecuador y Perú rigen normas que contemplan el ingreso por mérito desde los '80. El resto de los países presenta normativa más reciente, dictada dentro de la década del '90.

<sup>7</sup> Obviamente no se cuenta con cifras oficiales. El secretario ejecutivo de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), Pablo Castro, asegura que en los organismos públicos han sido despedidos 7.600 trabajadores por haber firmado para solicitar el referendo revocatorio presidencial, 22/03/04 en <http://www.cioslorit.org>

<sup>8</sup> A partir de la fecha de finalización del diagnóstico (octubre 2004), se ha llamado a concursos en algunas dependencias que, si bien siguen representando excepciones, podrían ser un indicio de una tendencia a revertir la situación.

<sup>9</sup> Se contemplan las figuras de "inamovilidad", que implica la limitación de la desvinculación a las causales de ineptitud, omisión o delito, y que requiere acuerdo del Senado, y la "amovilidad", que implica causales similares, pero no requiere acuerdo del Senado para destituir al funcionario implicado.

<sup>10</sup> El sistema abarca: a) cargos de jefe de servicio, designados por el presidente entre candidatos presentados por el Comité de la Alta Dirección Pública; b) cargos de segundo nivel jerárquico, que se cubrirán por concurso según el nuevo reglamento, dando prioridad a empleados "a contrata" (contratos temporarios) con 3 años en funciones.

<sup>11</sup> La desvinculación por mala evaluación del desempeño individual, prevista en la EC 19, no se ha podido instrumentar, al punto que el gobierno actual está considerando solicitar al Congreso retirar dicho proyecto de reglamentación.

<sup>12</sup> Los estudios suelen comparar salarios aso-

ciados con cantidad de años de estudios, este análisis muestra que en el sector público se ofrecen salarios relativamente mayores para los funcionarios con menos años de estudio, y relativamente menores para los de mayor formación. Si bien pueden existir excepciones a la correlación entre niveles de escolaridad y el cargo ocupado, se suele dar como regla general (Marconi et. al., 2003).

<sup>13</sup> Este índice surge del promedio ponderado de la valoración de cuarenta puntos críticos, y se despliega en tres subíndices: Flexibilidad, Competencia y Eficacia Incentivadora. Para mayor detalle sobre la construcción de los índices ver Longo (2002).

<sup>14</sup> La información sobre los sistemas de gestión de recursos humanos para cada país surge de los dieciocho diagnósticos nacionales realizados para el Diálogo Regional de Política del BID durante 2004 y 2005 por el equipo coordinado por Mercedes Iacoviello y conformado por Laura Zuvanic, Ana Laura Rodríguez Gustá y Mónica Iturburu, con la colaboración de Ivania de la Cruz Orozco y un equipo de asistentes de investigación. Para la referencia específica al diagnóstico de cada país ver la sección Diagnósticos Institucionales por país en Echebarría (2006).

<sup>15</sup> En el relevamiento surgieron como particularmente críticos los sistemas de Perú, Ecuador, Nicaragua y Venezuela, si bien prácticamente todos los países presentan serios problemas con sus sistemas de pensiones.

<sup>16</sup> En México para el personal de base se otorgan el Premio Nacional a la Antigüedad, y el Premio Nacional de la Administración Pública, y tienen un "Programa Empleado del Mes". En Perú se otorgan las "palmas magisteriales" a los docentes con desempeño destacado, y en la SUNAT (Aduana) reconocen al mejor empleado, además de otorgar becas de estudio a los empleados de mejor desempeño. En Colombia existe un Premio Alta Gerencia, un banco de éxitos, becas de estudio, y se utiliza la participación en proyectos especiales como herramienta de reconocimiento. En Chile se otorga el Premio a la excelencia institucional, que implica un pago pero también un reconocimiento público.

<sup>17</sup> El caos de la administración salarial llega a

un punto tal que se han detectado pagos de sueldos en dólares.

<sup>18</sup> Norma de Evaluación de Desempeño, agosto de 2004.

<sup>19</sup> La DAFP trabaja en un proyecto de unificación y simplificación del sistema de salarios.

<sup>20</sup> Como ejemplo se puede mencionar el aumento general de 30% otorgado en 2003.

<sup>21</sup> En este caso es precisamente la política de aumentos generalizados que se mencionara antes como una restricción en términos de aplanamiento de la escala salarial, la que favoreció a los empleados públicos respecto de los privados.

<sup>22</sup> Beneficiará al personal de las plantas de directivos, profesionales y fiscalizadores de ministerios y servicios que no correspondan a altos directivos públicos y que desempeñen funciones calificadas de críticas que no estén comprendidas en el Sistema de Alta Dirección Pública.

<sup>23</sup> Aplicable a todos aquellos funcionarios de carrera y "a contrata" que tengan 65 o más años de edad si son hombres y 60 o más años si son mujeres que dejen voluntariamente sus cargos.

<sup>24</sup> En Brasil y Uruguay también ha habido esfuerzos de definir metas institucionales, pero con menor grado de articulación entre los tres niveles de evaluación.

<sup>25</sup> La calificación individual ubica al directivo en alguna de las siguientes listas: Lista 1 (distinción), Lista 2 (buena), Lista 3 (condicional), Lista 4 (eliminación). Se realiza anualmente en forma regular y está a cargo de una Junta Calificadora, que procesa una pre-calificación del superior directo.

<sup>26</sup> También está basado en la Ley N° 19.553 de 1998, y el Decreto 475 del mismo año.

<sup>27</sup> El retroceso en el grado de cumplimiento de las metas comprometidas a través de los PMG entre 2002 y 2003 (pasó del 94% al 74% de cumplimiento de metas previstas) parece encontrarse fundamentalmente en el contraste entre el grado creciente de exigencias que impone el sistema y la disposición o capacidad de algunos servicios para responder a las mismas. El diseño actual de los PMG supone que todos los servicios deben comprometer metas cada vez más exigentes en sus sistemas administrativos hasta alcanzar la meta final, expresada en las etapas 4 ó 6. Esto demanda de los servicios un grado de compromiso con las metas y un esfuerzo también creciente.

<sup>28</sup> Entre 1995 y 2002, se revisó la remuneración de cerca de 40 carreras estructuradas esenciales del estado, resultando en una tasa media de aumento salarial del 210%.

## BIBLIOGRAFÍA

**Amarante, V. (2002):** "Salarios públicos y privados: los diferentes segmentos del mercado laboral. 1991-2000". Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo, Versión Preliminar.

**Bambaci, J.; Spiller, P. y Tommassi, M. (2000):** "Bureaucracy & Public Policy in Argentina", Documento de trabajo CEDI, Agosto.

**Carlson, I. y Payne, M. (2003):** "Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe. En: *Red de Gestión y Transparencia de la política pública. Servicio Civil: temas para un diálogo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Estudios Diálogo Regional de Política. K. Echebarría (ed.). Washington DC.

**CLAD (1998):** "Una nueva gestión pública para América Latina", Documento del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), 14 de Octubre.

**CLAD (2003): Carta Iberoamericana de la Función Pública**, Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; 9.

**Echebarría, Koldo (2001):** "Instituciones, reforma del estado y desarrollo: de la teoría a la práctica". División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Escuela de Cooperación Internacional al Desarrollo "Raúl Prebisch": Nuevas

estrategias en cooperación y desarrollo. Hacia una agenda comprensiva para el desarrollo. Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, Santander, 27-31 de Agosto.

**Echebarria, K. (2003):** “La Modernización del Estado y la Reforma del Servicio Civil: Fortalecimiento Democrático, Consolidación del estado de Derecho y Eficacia De Las Políticas”. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública Servicio Civil: Temas para un diálogo. (Serie de Estudios Diálogo Regional de Política).

**Ferraro, A. (2004):** “A very precarious idea: Argentina’s new civil service and the old political appointees”, October 25.

**Geddes, B. (1994):** “Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America”, University of California Press, Berkeley.

**Heredia, B. y Schneider Ben Ross (2003):** “The Political Economy of Administrative Reform”. En Heredia y Schneider (comp), (2003) *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, University of Miami, North-South Press.

**Huber, J. y Mc. Carty, N. (2001):** “Legislative organization, bureaucratic capacity and delegation in Latin American democracies”, paper prepared for the Conference on Brazilian Political Institutions in Comparative Perspective, St. Antony’s College - Oxford University, 28-29, May 2001.

**Hyden, G.; Court, J. y Mease, K. (2003):** “The Bureaucracy and Governance In 16 Developing Countries”, *World Governance Survey Discussion Paper 7*, July.

**Iacoviello, M. y Rodríguez Gustá, A.L. (2006):** “Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Casos: Brasil, México y República Dominicana”. En: *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Ed. Echebarría, Koldo. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Diálogo Regional de Política. BID. Washington DC. 2006.

**Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2005):** “Diagnóstico Institucional de los Servicios Civiles de América Latina. Informe Final”. Diálogo Regional de Política, BID. Presentado en la V Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Washington DC, 17-18 de marzo.

**Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2006):** “Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Casos: Argentina, Costa Rica, Guatemala, Chile, Nicaragua, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y Bolivia”. En: *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Ed. Echebarría, K. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Diálogo Regional de Política. BID. Washington DC. 2006.

**Iacoviello, M., Iturburu, M. e Ivania de la Cruz Orozco (2006):** “Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Casos El Salvador, Honduras y Panamá”. En: *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Ed. Echebarría, K. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Diálogo Regional de Política. BID. Washington DC. 2006.

**Iacoviello, M., Tommasi, M. y Zuvanic, L. (col.) (2002):** “Diagnóstico Institucional de sistemas de Servicio Civil. Caso Argentina”, *Diálogo Regional de Políticas*, BID, Septiembre.

**Kaufmann, D.; Kraay A., y M. Mastruzzi (2003):** *Governance Matters 3: Governance Indicators for 1996-2002*.

**Longo, F. (2002):** “Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil”. Informe elaborado para el Diálogo Regional de Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo, abril 2002.

**Longo, F. (2004):** *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Paidós, España.

**Manning, N.; R. Mukherjee y O. Gokcekus (2000):** “Public officials and their institutional environment”. Washington DC: The World Bank.

**Marconi, N.; Carrillo, L. y Cavalieri, C.H. (2003):** *La remuneración de los altos dirigentes del sector público. Un análisis de los países de América Latina*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

**Marini, C. (2005):** “Estudios sobre experiencias de gestión de personal: mejores prácticas en las políticas de reclutamiento, selección y promoción basadas en el mérito”. BID. Diálogo Regional de Política. V Reunión de la Red de Gestión y Transparencia, Washington DC, Marzo 17 y 18.

**Oszlak, O. (2003):** “El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros”. En: Echebarría, Koldo Ed. *Servicio Civil: Temas para un diálogo*. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Serie de Estudios Diálogo Regional de Política. BID. Washington DC. Noviembre.

**Pacheco, R.S. (2002):** “Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Octubre.

**Prats i Catalá, J. (2003):** “Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública”, Biblioteca virtual del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.

**Rauch, J.E. & P.B. Evans (2000):** “Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries”, *Journal of Public Economics* 75, págs. 49-71.

**Rauch, J.E. & P.B. Evans (1999):** “Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth”, *American Sociological Review* 64, págs. 748-765.

**Scartascini y Olivera (2003):** “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes. A guide to Theoretical Modules and Possible Empirics”.

**Schneider, B. (2001):** “La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables”, *Revista Reforma y Democracia*, N° 20, Junio 2001.

**Spiller, P.T.; Stein, E. & Tommasi, M. (2003):** “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes. An intertemporal transactions framework”. Design paper. DP1. Latin American Research Network. Inter-American Development Bank. April.