

**Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil: Resultados del  
Análisis por Subsistemas**

**Mercedes Iacoviello**

**V REUNIÓN DE LA RED DE GESTIÓN Y TRANSPARENCIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA  
17-18 DE MARZO DE 2005  
WASHINGTON, D.C.**

**Equipo de trabajo**

**Coordinadoras**

**Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic**

**Consultoras**

**Mercedes Iacoviello, Laura Zuvanic, Ana Laura Rodríguez Gustá, Mónica Iturburu,  
Ivania de la Cruz Orozco**

**Asistentes**

**Yanina Azzolina, Mariana Calandra, Nelson Noya, María Zuvanic**

## **CONTENIDOS**

1. Tabla síntesis de resultados
2. Planificación de recursos humanos
3. Organización del trabajo
4. Gestión del empleo
5. Gestión del rendimiento
6. Gestión de la compensación
7. Gestión del desarrollo profesional
8. Gestión de las relaciones humanas y sociales
9. Organización de la Función de Recursos Humanos

### Anexos

- A. Marco normativo vigente para el servicio civil en los países de la región
- B. Indicadores cuantitativos de los servicios civiles de la región
- C. Estrategia de búsqueda y procesamiento de datos
- D. Criterios metodológicos utilizados para la evaluación.

## 1. TABLA SÍNTESIS DE RESULTADOS

Subsistema de gestión de RH	Nivel de valoración promedio del subsistema <sup>1</sup> (menor valoración refleja menor nivel de desarrollo del subsistema)					
	0	1	2	3	4	5
<b>Planificación</b>	El Salvador Honduras Panamá Paraguay	Ecuador Perú R.Dominicana Guatemala Nicaragua Bolivia México	Costa Rica Venezuela Colombia Argentina Uruguay	Brasil Chile		
<b>Organización del Trabajo</b>	Paraguay Perú	Bolivia Guatemala Honduras Panamá Ecuador Nicaragua El Salvador	R.Dominicana Colombia Uruguay Costa Rica Venezuela Argentina Chile México	Brasil		
<b>Gestión del empleo</b>	Panamá El Salvador Honduras	Nicaragua Guatemala Paraguay Perú Ecuador R.Dominicana Bolivia	Venezuela México Argentina Uruguay Colombia	Chile Costa Rica	Brasil	
<b>Gestión del rendimiento</b>	Nicaragua Guatemala Panamá Honduras Paraguay Bolivia El Salvador R.Dominicana	Perú Ecuador Venezuela Costa Rica	México Colombia Argentina Brasil Uruguay	Chile		
<b>Gestión de la compensación</b>	Perú Ecuador El Salvador Honduras Panamá Paraguay	Nicaragua Bolivia Guatemala R.Dominicana Venezuela	Costa Rica México Colombia Argentina Uruguay	Chile Brasil		
<b>Gestión del desarrollo</b>	El Salvador Ecuador Perú Honduras Bolivia Nicaragua Paraguay	Guatemala Panamá Venezuela R.Dominicana	México Uruguay Argentina Colombia Costa Rica	Chile Brasil		
<b>Gestión de las relaciones humanas</b>	El Salvador Honduras Paraguay	Ecuador Perú Bolivia Panamá Guatemala Nicaragua	R.Dominicana Uruguay Costa Rica Colombia México Chile Venezuela Argentina	Brasil		
<b>Organización de la Función de RH</b>	Honduras Paraguay El Salvador	Panamá Bolivia Ecuador Perú Guatemala Nicaragua	Argentina Uruguay Venezuela R.Dominicana México Brasil Chile	Colombia Costa Rica		

<sup>1</sup> A los fines de la presentación consolidada de los resultados, se han aproximado las valoraciones promedio para ajustarlas a los seis niveles indicados. La valoración promedio de cada país para cada subsistema se indica en las secciones 2 a 9.

## 2. PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

### Síntesis de valoraciones promedio del subsistema para cada país

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5
El Salvador Honduras Panamá Paraguay	Ecuador Perú R.Dominicana Guatemala Nicaragua Bolivia México	Costa Rica Venezuela Colombia Argentina Uruguay	Brasil Chile		
Fuertes limitaciones de información sobre RH. Políticas de reducción que no logran efectivizarse.	Intentos de planificación de RH a partir de la gestión del presupuesto. Prima la restricción presupuestaria. Información mínima para la gestión de RH.	Proceso de planificación relativamente coordinado a partir de la gestión presupuestaria, con algunas fallas en la información y falta de orientación estratégica.	Proceso de planificación de RH en funcionamiento, con aspectos a desarrollar. Introducción (al menos parcial) de criterios estratégicos.	Extendida aplicación del proceso de planificación de RH, con áreas pendientes de implementación.	Disponibilidad de información. Previsiones de personal derivadas de la estrategia. Planificación flexible. Alta tecnificación, y costos razonables de nómina.

### Comentarios a la valoración promedio del subsistema para cada país Planificación de recursos humanos (puntos críticos 1 a 11)

#### NIVEL 0.5

**0.4 EL SALVADOR** La planificación está fuertemente condicionada por la política de restricción presupuestaria y de reducción de personal. En 1996 se inició la implementación del SIRH, que contiene el historial de todos los empleados públicos, pero aún no está integrado a la información presupuestaria. Este sistema ha permitido detectar muchas situaciones irregulares (doble salario, paga a fallecidos, etc.), si bien no permite obtener datos agregados ni correlacionar variables.

**0.5 PANAMÁ** Los anteproyectos de gastos incluyen el pago de salarios y la creación de nuevas plazas y son enviados al MEF, que compara la información de plazas con la que consta en Contraloría y luego es enviado para la aprobación por la Asamblea Legislativa. La información de la DCA difiere de la que tienen la Contraloría y la DNP. Actualmente se está planeando homogeneizar los datos sobre número de funcionarios, monto salarial y códigos con los que se identifica a cada puesto de la administración pública. Déficit de personal calificado y exceso de personal de apoyo. Tendencia creciente del número de empleados y del gasto en personal, disposición de reducción de puestos y de salarios para 2005.

**0.6 HONDURAS** La planificación está centrada en la gestión presupuestaria, que ha dado absoluta prioridad a la reducción del gasto en salarios, pero el poder de los sindicatos del personal bajo estatutos especiales lo ha impedido. La SF cuenta con un Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI) con información salarial. Bases con más datos sobre personal son aisladas; están desarrollando un sistema informático integral de RH con financiamiento del BM. Razonable tecnificación de las plantillas.

**0.6 PARAGUAY.** La gestión presupuestaria no logra utilizarse como herramienta de planificación de RH por el fuerte déficit de información. Censo de funcionarios (CIFP) en curso. Proyecto de sistema informatizado de gestión de RH (SINARH) como parte del sistema de gestión financiera (SIAP). Para implementarlo queda por resolver la indefinición normativa (impugnaciones LSC 2000) y simplificar la estructura de categorías presupuestarias (más de 2000). Tendencia creciente del empleo público se revierte a partir del año 2000 con reducción en Defensa. Dificultades para sostener la reducción por alta tasa de desempleo.

## NIVEL 1

---

**0.8 ECUADOR.** Se menciona en las normas pero no está desarrollado el subsistema. Relevamiento de personal y remuneraciones con las planillas del presupuesto 2005, por falta de información sobre plantas. Resistencia de las áreas en proporcionar información sobre sueldos. Contratos de servicios profesionales sujetos a diversos marcos legales. Limitaciones a contrataciones temporarias a partir de 2004 (solo algunas instituciones, con autorización SENRES, y bajo marco de la nueva ley). Gasto en personal con tendencia creciente (10% anual) a pesar de fuertes medidas de reducción (congelamiento de sueldos, prohibición de creación de cargos) que no logran cumplirse fuera del gobierno central, por leyes especiales para otras áreas.

**0.8 PERÚ.** La planificación se limita a la gestión presupuestaria, que presenta deficiencias. La evolución de las plantas de personal responde de manera reactiva a pedidos de altas autoridades, nuevos mandatos legales, o restricciones presupuestarias. Coexisten el régimen público (DL 276, 1984) y el régimen privado (DL 728, 1991) para algunas organizaciones por autorizaciones en las leyes de presupuesto. Las normas de austeridad exigen que las modificaciones de planta se den a través de leyes o decretos de urgencia, y esta rigidez es compensada a través de contrataciones de “servicios no personales” sin un marco legal que las respalde, abarcando el 40% del personal. Sistemas de información dispersos, proyecto SIGA-SIAF para integrarlos, y reciente censo de funcionarios (ley presupuesto 2003).

**0.8 REPÚBLICA DOMINICANA** No hay prácticas sistemáticas de planificación de recursos humanos (salvo excepciones, como las secretarías de Educación y Trabajo), a pesar de estar vigente desde 1965 un sistema de planificación económica, social y administrativa. La mayor debilidad es la falta de sistemas de información completos y legajos actualizados aunque hay cambios en ciernes (RNSP y SIGEF).

**0.9 GUATEMALA** No hay prácticas relativas a la planificación de recursos humanos. Ausencia de bases de datos sobre personal, divergencias entre datos MEF e instituciones. Se trabaja con financiamiento BM en la desconcentración de la nómina para que cada institución acceda a los datos del personal. Flexibilidad otorgada por sistema de contratación, de amplia utilización, y con tres modalidades (plazo definido, por hora, y personal calificado). Suele haber profesionales por contrato ejerciendo tareas permanentes, y el número de contrataciones no es muy alto pero creciente. Baja tecnificación de las plantillas.

**1.0 NICARAGUA** No existen prácticas relativas a la planificación, pero hay un incipiente desarrollo de actualizaciones informáticas a efectos de la mejora de la información (SISEC). La reciente LSC establece la planificación de RH a través del proceso presupuestario. Tendencia a la reducción del número de empleados y del gasto en personal. Procesos de retiro voluntario en los '90 redujeron la planta del gobierno central en 12%.

**1.1 BOLIVIA.** Ley de Administración Financiera (SAFCO) vigente desde hace unos años, y en proceso de implementación. Los subsistemas de organización y personal son los menos desarrollados. Cada organismo establece un plan operativo anual (POA) a partir del cual se define el personal, pero es un proceso eminentemente formal. Solo operan los techos presupuestarios. Sistema de información sobre personal en desarrollo (SIAP), todavía no se cuenta con base de datos fiable. Reducción de plantas desde mitad de los '80, sin criterio estratégico.

## NIVEL 1.5

---

**1.6 MÉXICO** Impera una planificación de carácter básicamente presupuestario. La LSPC busca instaurar una verdadera planificación funcional a través de la creación de un registro RUSP que permita hacer valoraciones cualitativas y cuantitativas del personal necesario. Ajustes presupuestarios anuales pueden introducir distorsiones.

## NIVEL 2

---

**1.8 COSTA RICA** La planificación de RH se presenta como el subsistema más débil dada la incipiente orientación hacia prácticas de planificación. Sin embargo, cabe destacar que este aspecto es ámbito de trabajo actual y que se están realizando acciones a efectos de su mejora (SINE, Plan Nacional de Desarrollo y Presupuesto, SIMERC - Sistema de Rendición de Cuentas). Buen sistema de información presupuestaria, que opera mas como registro que como herramienta de gestión.

**2.2 VENEZUELA.** Intentos de la actual administración de planificar desde una visión estratégica, pero el subsistema presenta fuertes deficiencias en los sistemas de información de personal (captura de datos SCIO + registro de cargos RAC en redefinición + diseño gestión financiera PROMAFE). Censo de funcionarios en curso. La planificación se instrumenta a partir de los cambios organizacionales macro, de manera reactiva frente a restricciones presupuestarias y limitaciones a la creación de cargos. Ante mejoras de la economía se flexibilizan las restricciones y vuelven a crearse unidades. Contrataciones temporarias cada vez más restringidas. Sin implementación hasta el momento de los planes de personal establecidos por la nueva ley (LEFP 2002).

### **NIVEL 2.5**

---

**2.4 COLOMBIA.** Evolución inercial de las plantas de personal y falta de orientación de largo plazo, pero el Programa de Renovación de la AP (PRAP) lanzado en 2002 implica un cambio positivo, ya que eliminó superposiciones de áreas y realizó ajustes en términos de cantidad de empleados, además de promover la carrera administrativa. Problemas de información en vías de solución a través de mejora del sistema SUIP. El nuevo marco legal (2004) incluye “planes” de personal, y la figura de empleo temporal para ordenar la situación de las contrataciones.

**2.4 ARGENTINA.** La planificación se realiza a través de la gestión presupuestaria, que está bastante desarrollada y genera información para la gestión, pero las decisiones sobre dotación quedan ligadas a las necesidades fiscales. Decisiones a criterio de autoridades políticas vía presupuesto, unidades retributivas y contrataciones temporarias. Los intentos de relacionar previsiones de personal y estrategia organizacional no han tenido resultados significativos. Los cambios de orientación se dan a través de creación de nuevas estructuras. Buen nivel de tecnificación.

**2.5 URUGUAY.** Presupuesto quinquenal basado en Planes estratégicos y Planes de Gestión, con rendición de cuentas anual. Hay un esfuerzo importante de fijación de metas a nivel institucional y elaboración de indicadores de gestión, con mayor impulso entre 1995 y 2000. Implica presupuestación de cargos y no de puestos, en gran proporción inamovibles, y con vacantes congeladas. Utilización de contratación temporaria (15% del total). Sistema de información (SIIF) implementado para complementar gestión por resultados. Sistema de remuneraciones chequea datos contra el SIIF. Nivel relativamente alto de tecnificación. Tendencia a la baja del costo de plantillas, que sigue con peso considerable.

### **NIVEL 3**

---

**2.9 BRASIL.** Desde 1988, planificación estratégica macro – Plan Plurianual (PPA) + Leyes directrices presupuestarias + Presupuesto Anual. Se utilizaron bajo Cardoso para programar contracción del gasto y nuevos concursos. Fusión MARE con Ministerio de Planificación en 1999 busca integrar presupuesto y gestión, reforzándose a partir de 2002, con resultados parciales. Con Lula, elaboración paralela de Plan de Gestión Pública y PPA 2004-2007, con estrategia definida de perfil RH, aunque hay problemas de implementación por negociaciones políticas y restricción presupuestaria. Se sigue trabajando en ajustar las metas organizacionales a los PPA. Múltiples sistemas informáticos (PVSCAP, SIORG, SIAPE), integración pendiente. Aumento de tecnificación de plantillas.

**3.4 CHILE.** Alta disciplina fiscal, gestión RH centralizada. Sistema de control de gestión orientado a resultados institucionales y grupales (PMG), asociados a remuneración variable (Ley ANEF). El EA introduce cierta rigidez, compensada por flexibilidad de contrataciones con marcos legales adecuados. Estructuras paralelas de contratación con marcos legales claros y beneficios igualados a las plantas permanentes. Sistemas de información eficaces, aunque falta informatización (SIGFE reciente, SIAPER en desarrollo, SENCE).

### 3. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

#### Síntesis de valoraciones promedio del subsistema para cada país

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5
Paraguay Perú	Bolivia Guatemala Honduras Panamá Ecuador Nicaragua El Salvador	R.Dominicana Colombia Uruguay Costa Rica Venezuela Argentina Chile México	Brasil		
Virtual inexistencia de la función de organización del trabajo, que se limita en todo caso a manuales y reglamentos formales sin intentos de implementación. No se definen los puestos de trabajo.	Intentos de implementación de manuales de puestos. O, aún sin manuales, alguna instancia de definición de responsabilidades y perfiles, al menos en algunas áreas.	Existencia de normativa sobre puestos y perfiles, y utilización al menos parcial de definiciones de puestos.	Definición de puestos ampliamente utilizada, con algunas deficiencias en la actualización	Diseño de puestos y perfiles utilizados en toda la organización, y orientados a criterios de gestión.	Diseño de puestos sobre criterios de gestión, puestos “enriquecidos”. Perfiles expresados en términos de competencias y basados en estudios técnicos.

#### Comentarios a la valoración promedio del subsistema para cada país Organización del Trabajo (puntos críticos 12 a 23)

##### NIVEL 0.5

**0.4 PARAGUAY.** No hay una clasificación formal de puestos, salvo un manual de 19 puestos tipo, de reciente elaboración con apoyo del BM. Tampoco hay elaboración de descripciones ad-hoc para incorporaciones.

**0.6 PERÚ.** La función está escasamente desarrollada. El diseño de puestos es algo virtualmente inexistente, más allá de algunos Manuales de Organización y Funciones (MOF) que se han elaborado en algunas organizaciones para cumplir con la obligación legal, pero no se utilizan.

##### NIVEL 1

**0.9 BOLIVIA.** Bolivia no ha logrado concretar los intentos de desarrollo de un manual de puestos previsto en las normas. Se han desarrollado metodologías de valoración de puestos, pero no se implementaron. En los concursos (que se realizan solo en algunas organizaciones piloto del PRI) se definen los puestos y los perfiles para ocuparlos.

**1.0 GUATEMALA.** Tiene un sistema antiguo de clasificación de puestos, en base a clases genéricas, que no se actualiza desde 1989. Escasa relación entre descripción de puesto y tareas desempeñadas.

**1.0 HONDURAS.** Manuales de puestos desactualizados, que sólo contienen requisitos de titulación o especialización técnica, y falta de capacidad operativa para controlar correlación entre definición y trabajo efectivo. Falta de socialización de los contenidos. Pluralidad de esquemas legales (LSC, estatutos especiales, de confianza, jornales) para similares funciones hacia el interior de una dependencia y entre dependencias; en algunos casos, también existen estructuras de puestos propios. Utilización amplia de la figura del contrato (15% del personal).

**1.1 PANAMÁ** Estructuras organizativas y manuales institucionales actualizados entre 1997 y 1999, asimismo se ordenaron los expedientes de personal. Los manuales se realizaron con asesoría de la consultora TOP. Las descripciones de puestos, elaboradas por el MEF, son muy superficiales para los niveles operativos o de apoyo, y más detallada para puestos de trabajo calificado, y la descripción de puestos no coincide con la estructura real de los ministerios. En algunos de ellos se hicieron revisiones para corregir los manuales.

**1.2 ECUADOR.** Formalización reciente no homogénea de organización del trabajo en base a procesos (2001). Sistema de clasificación comprende niveles funcionales, series, clases y puestos. Se desarrollaron manuales por grupos ocupacionales. La nueva ley (2003) establece la obligatoriedad del sistema de clasificación para todo nombramiento, ascenso o traslado. El nivel de implementación y de uso efectivo de las definiciones de puestos y perfiles es heterogéneo según las áreas. Perfiles centrados en titulación y experiencia.

#### **NIVEL 1.5**

---

**1.4 NICARAGUA** La LSC (2003) establece un sistema de clasificación de cargos que está en proceso de implementación, y observa la incorporación de competencias en su diseño. La mayoría de las instituciones cuentan con manuales de puestos basados en la metodología Hay, aunque falta su utilización efectiva como insumo para las decisiones sobre los recursos humanos.

**1.6 EL SALVADOR.** Manual de puestos desarrollado recientemente con apoyo de consultoría externa, (Hay Group-Madrid) y basado en competencias, en fase inicial de implementación. A pesar de que el mismo fue definido con participación del personal y de 600 directores y gerentes, los trabajadores aún no tienen en claro qué aspectos de su desempeño serán valorados. El diseño de puestos está en revisión de modo de adaptarlos a la evolución de las tareas.

#### **NIVEL 2**

---

**1.8 REPÚBLICA DOMINICANA.** Manual de puestos desarrollado por ONAP, con actualización en curso. Implementación en algunas áreas aisladas con manuales propios (Ej. Secretaría de Trabajo). Baja valoración de la importancia de las competencias con excepción de la *Carrera Administrativa* para cuya incorporación se requieren perfiles de tareas que se traducen en las pruebas a rendir. Proyecto de carreras con perfiles específicos, no asociados a organizaciones específicas (directivos, economistas, gestores sociales, planificadores).

**1.9 COLOMBIA.** Existe un sistema de nomenclatura y clasificación de cargos, de carácter obligatorio para la rama ejecutiva, si bien es bastante disperso y complejo, lo cual se presta a confusión e inequidades. Los requisitos y la definición de perfiles de cargos tienden a particularizar cada puesto de trabajo, lo cual afecta la movilidad. La nueva ley (2004) prevé los “cuadros funcionales” (agrupaciones de empleos de similar naturaleza).

**2.0 URUGUAY.** Cargos agrupados en 17 clases con progresión de grados por antigüedad y desempeño, casos aislados de clasificación por tareas y requisitos de puestos. La jerarquización de puestos responde a un patrón razonable. La definición de responsabilidades y perfiles es generalizada a partir de la implementación de la carrera. Una norma reciente exige también la definición de tareas y perfiles para las contrataciones temporarias.

**2.1 COSTA RICA.** Procesos estandarizados de elaboración de perfiles, descripción y clasificación tradicional de puestos, sin adaptación a cambios por variaciones. Se está trabajando en un Sistema para la Certificación y Acreditación de Competencias Laborales, que favorecería la movilidad horizontal y la empleabilidad.

**2.2 VENEZUELA.** Existe un sistema definido de puestos que se maneja con un clasificador único para toda la APN (MDCC), pero que no refleja la realidad de los cambios de la organización, y se encuentra en un incipiente proceso de actualización. Perfiles basados en titulación y experiencia exclusivamente aún después del proceso de redefinición de reglamentos de selección.

#### **NIVEL 2.5**

---

**2.4 ARGENTINA.** El SINAPA (1991) no incluye un sistema de definición de puestos, aunque tipifica cierto número de puestos como categorías de trabajo genéricas. Se elaboró un nomenclador para áreas administrativas que no está implementado. Algunos organismos técnicos tienen descriptivos sistematizados. Los procesos de creación de estructuras y de selección de personal implican definición de puestos y perfiles, aunque basados en criterios no homogéneos. El concepto de competencias comienza a instalarse en la descripción de perfiles y en estrategias de desarrollo y capacitación.

**2.4 CHILE.** Decisión explícita de trabajar en base a sistema de OT flexible alineado a productos – resultados, y no sobre manuales de puestos. Los escalafones indican requisitos centrales, previo a los concursos se definen contenido y requisitos del puesto. Se incluye la noción de competencias, aunque no se las relaciona estrictamente con puestos concretos. La LNT requiere definición de perfil para designación de Altos Directivos Públicos.



**2.6 MÉXICO.** “Profesiograma” para los empleados sindicalizados. Los perfiles se ajustan solo al revisarse las estructuras organizacionales. Valoración de puestos a través de sistema Hay para los mandos medios (personal de carrera), elaborado recientemente. Se está trabajando en la perfilación de puestos según el modelo de gestión por competencias, comenzando por el personal de carrera. Las guías para los perfiles de puestos deberían ser más estables.

### **NIVEL 3**

---

**2.9 BRASIL.** Se crean carreras basadas en perfil polivalente (2000-2002), en base a competencias genéricas y específicas. Nuevos perfiles son notorios en áreas exclusivas del estado. Subsisten demasiadas carreras sectoriales. Plan de Clasificación de Cargos (PCC) incluye exhaustiva descripción de las tareas, aunque muchas de ellas están obsoletas (especialmente nivel operativo). Funciones Comisionadas Técnicas (FCT) para cargos con responsabilidad todavía tienen baja implementación .

## 4. GESTION DEL EMPLEO

### Síntesis de valoraciones promedio del subsistema para cada país

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5
Panamá El Salvador Honduras	Nicaragua Guatemala Paraguay Perú Ecuador R.Dominicana Bolivia	Venezuela México Argentina Uruguay Colombia	Chile Costa Rica	Brasil	
Predomina la discrecionalidad de las autoridades para nombrar, reubicar o desvincular a los empleados.	Intentos de limitación de la discrecionalidad en el ingreso, progreso y desvinculación, que no llegan a concretarse plenamente.	Conviven e sistemas de mérito con prácticas clientelísticas para el reclutamiento, selección y desvinculación.	Predominio de criterios técnicos para el reclutamiento, selección, movilidad y desvinculación del personal.	Subsistema de gestión del empleo tendiente al ideal planteado, con aspectos a mejorar, o sectores pendientes de implementación	Reclutamiento abierto y en base a idoneidad, garantías contra arbitrariedad. Selección basada en competencias, instrumentos validados. Mecanismos de recepción, movilidad, control de ausentismo, disciplinarios. Desvinculación por incumplimiento, no arbitraria.

### Comentarios a la valoración promedio del subsistema para cada país Gestión del empleo (puntos críticos 24 a 40)

#### NIVEL 0.5

**0.4 PANAMÁ** La LCA (1994) establece el ingreso basado en el mérito, a través de un procedimiento ordinario (selección en base a un registro de postulantes), y uno extraordinario (acreditación de empleados en funciones al momento de aprobarse la ley). En la práctica, el ingreso a los puestos en el gobierno central está determinado por cuestiones políticas y conocimiento personal. Hay ministerios en los que se concursan algunos puestos, pero es una práctica excepcional, y no se han respetado las designaciones con el cambio de gobierno. Existen procedimientos de inducción, movilidad y disciplina, pero todavía no se han aplicado. No está prevista la desvinculación por mal rendimiento. Cada cambio de gobierno implica desvinculaciones masivas (Ej. 25.000 despidos en el gobierno de Moscoso).

**0.7 EL SALVADOR.** En la LSC (1961) se prioriza a empleados en nivel inferior a la vacante, concursos cerrados y en último término concursos abiertos (estos últimos difícilmente se implementan). En la práctica el proceso está politizado. Como particularidad, los “recomendados políticos” también son sometidos a evaluación en algunos casos. Cuando se realiza una selección, se consulta de perfiles de competencias previa a una contratación. Movilidad funcional y geográfica de los empleados. Bajos niveles de ausentismo. Recientemente mejoraron las garantías a los empleados enjuiciados por problemas disciplinarios (creación CNUDDT-PGR). Régimen de contratos ha disminuido garantía de estabilidad, y se ha detectado un uso incorrecto de las indemnizaciones por despido. Los programas de retiro no prohíben el reingreso.

**0.7 HONDURAS.** Las incorporaciones de personal no siguen los mecanismos de selección establecidos en la LSC (1967 regl. 1976), y existe una excesiva injerencia política. Las convocatorias no son abiertas, los mecanismos de la LSC privilegian a los empleados de la dependencia. Restricciones a la movilidad por divergencia de estructura salarial. Sistema de tarjeta para presentismo, pero sin controles efectivos. Despidos en puestos profesionales por cambio de conducción política.

## NIVEL 1

---

**0.8 NICARAGUA.** No se han desarrollado prácticas tendientes a la preservación del principio del mérito y es alta la politización de las decisiones de ingreso y desvinculación. La LSC (2003) establece pautas relativas a modificar esta situación pero es de reciente aprobación. También establece procesos de inducción y mecanismos de movilidad, que hasta ahora eran inexistentes. Asimismo, establece la desvinculación por razones organizativas, pero no por desempeño ineficiente.

**0.9 GUATEMALA.** LSC (1968) incluye selección por mérito, pero en la práctica hay recambio de funcionarios con los cambios de gobierno (cabe señalar el reciente proceso de pacificación, comenzado en 1996). Se sigue un procedimiento formal (y excesivamente extenso) por el que la autoridad nominadora requiere a ONSEC la lista de candidatos que surgen del “banco de elegibles”, pero se detectan prácticas discrecionales, y no se dispone de un sistema de información confiable para sustentarlo. No hay programas de inducción, intentos de ONSEC de implementar estándares pero no han sido adoptados. La movilidad y la desvinculación por mal desempeño se obstaculizan por la figura del “emplazamiento judicial”. Bajos índices de aplicación de medidas disciplinarias.

**0.9 PARAGUAY.** La LFP (2000) establece el ingreso por concurso, pero la Corte ha aceptado impugnaciones que hacen vigente la ley anterior (1970) para los recurrentes. Esta última solo establece un enunciado de “idoneidad para el cargo” como requisito. En cargos técnicos se observan más los requisitos formales de titulación, pero no hay selección formal. Baja representación de mujeres en cargos medios. El concepto de estabilidad provisorio hasta los dos años introducido por la LFP también está impugnado. La movilidad es limitada, y los despidos, excepcionales. Retiro voluntario previsto para 2005.

**0.9 PERÚ.** La ley 276 (1984) y sus reglamentaciones, así como la nueva ley marco (2004) establecen normas para el acceso bajo el régimen público (que coexiste con el régimen privado), por lo que este subsistema está mejor valorado que el resto. Sin embargo persisten prácticas clientelistas, y los ingresos están congelados por lo que se recurre a contratos de servicios no personales que no exigen más que la presentación formal de una terna de candidatos. Los casos aislados de ingresos meritocráticos se dan en organismos que no tienen obligación legal de realizarlos (Ej. SUNAT, SAT, bajo régimen privado). Movilidad limitada. Presencia de pluriempleo. Traslados por motivos disciplinarios. Estabilidad bajo el régimen público plantea rigideces en la desvinculación, que se dan también (con menor fuerza) bajo el régimen privado (desde 2001 se prohíbe la desvinculación por mal desempeño).

**1.1 ECUADOR.** La nueva ley (2003) y la anterior (1978 regl.1985) establecen pautas para el ingreso por mérito, pero hasta ahora no se han logrado implementar. Las sucesivas normas (y la Constitución) prohíben el nepotismo, infiriéndose su extendida práctica. Priman prácticas de cuota política y compadrazgo, aún en los casos en que se realizan concursos, se siguen las formalidades pero prima la decisión arbitraria de la autoridad nominadora. Por disposiciones de austeridad no hay ingresos salvo excepciones. Posibilidad de movilidad vía comisión de servicios (máximo dos años). Normas disciplinarias que no se aplican plenamente. Se verifican despidos debido a los cambios de gobierno.

**1.1 REPÚBLICA DOMINICANA.** La LSCyCA (1991, regl 1994) plantea un sistema bifurcado, de Carrera Administrativa con requisito de mérito, y Servicio Civil con requisitos mínimos. El ingreso al *Servicio Civil* no tiene mayores barreras, y está fuertemente sujeto a criterios de patronazgo, salvo en algunas áreas puntuales (Educación, Trabajo). El ingreso a la *Carrera Administrativa* está previsto en la normativa en base a criterios meritocráticos, y se han realizado concursos desde 1999, aunque no en toda la Administración. Se prevé la estabilidad de estos funcionarios (sujeta a buen desempeño), pero se han verificado con el último cambio de gobierno cancelación de empleados incorporados por concurso, basado en atribuciones constitucionales del PEN (art 55 Constitución)

## NIVEL 1.5

---

**1.3 BOLIVIA.** Pese a contemplarse los concursos en el EFP (1999) persiste el clientelismo a nivel general, aunque hay experiencias de concursos a través del PSC entre 1992-1997 y posteriormente en áreas piloto del PRI, que se han replicado en otros organismos. Tienen un sistema de control de legalidad (todavía con problemas de implementación) para el cumplimiento de los procesos previstos, a cargo de la SSC. Baja presencia de mujeres y de indígenas en todos los puestos. Competencias cruzadas SNAP y SSC sobre procesos de incorporación de funcionarios. Movilidad limitada. Desvinculación por mal desempeño o motivos disciplinarios sin utilización hasta ahora.

## NIVEL 2

---

**1.9 VENEZUELA.** Niveles operativos regidos por Ley del Trabajo, empleados de carrera y de libre designación y remoción regidos por LEFP (2002). La ley anterior (LCA, 1975) señalaba al concurso como mecanismo para la selección del personal, el mismo no era utilizado, siendo el chequeo de requisitos y la contratación a tiempo determinado la modalidad central a efectos del acceso del personal. Hay una tendencia a revertir la situación: la LEFP establece el ingreso a través de concursos públicos, se aprobaron manuales de selección de varios organismos desde 2003, y se realizaron concursos en algunas áreas (Producción, Trabajo). Movilidad centralmente a través de “comisión de servicio” (plazo 1 año), y la práctica de “préstamo de cargos”. LEFP permite reincorporación a la carrera después de ocupar un cargo de libre designación. Ausencia de uso de medidas disciplinarias. Uso frecuente de desvinculación por “reestructuración organizativa o financiera”. Casos de rescisiones de empleo por motivos políticos (denuncia de despidos por firma del referéndum de revocatoria presidencial, no hay cifras oficiales).

**1.9 MÉXICO.** No hay gestión de carrera para los funcionarios de base (bajo Ley Federal TSE, 1963), para este segmento, los sindicatos se limitan a establecer condiciones de trabajo. La LSPC (2003) establece un subsistema de selección de personal claro para el personal de carrera. Marcado sesgo por género. Baja movilidad entre áreas. Estabilidad en el puesto, limitada formalmente por Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, aunque difícilmente se apliquen las medidas de desvinculación previstas como sanción.

## NIVEL 2.5

---

**2.3 ARGENTINA.** Se han desarrollado sistemas de reclutamiento y selección por mérito (tanto en el SINAPA como en otros escalafones), pero están prohibidas las incorporaciones en la planta permanente, y se recurre a la incorporación a través de contrataciones. Predominan las designaciones por excepción desde hace al menos dos años para las funciones ejecutivas. Casos aislados de concursos en áreas técnicas. Aumentó la representación de mujeres en cargos de dirección. Baja movilidad y rigideces en la desvinculación. No hay despidos masivos por causas políticas, pero se han dado reestructuraciones para desplazar funcionarios en cargos críticos. Esta prevista la desvinculación por mal desempeño, pero no se utiliza.

**2.3 URUGUAY.** Se han desarrollado procesos de reclutamiento y selección por mérito. La normativa preve reclutamiento interno para la mayoría de los cargos, con prohibición actual de incorporación a planta hasta 2015 (LRC 2001). Los cargos de Alta Gerencia reclutan hacia adentro y hacia afuera, pero no se ponen en práctica por restricción presupuestaria. Reciente exigencia de concurso abierto para contratos a término. Tendencia creciente de representación femenina. Movilidad sujeta al “pase en comisión”, restringido por LRC 2001. Práctica de doble empleo tolerada por la administración. Rigideces en la desvinculación: figuras de inamovilidad (destitución por ineptitud, omisión o delito, con acuerdo Senado) amovilidad (causales similares, no requieren acuerdo del Senado).

**2.6 COLOMBIA.** Inestabilidad jurídica por sentencias de la Corte a la Ley N° 443/98, resuelta por nueva ley (2004). Durante los cinco años de vacío legal se realizaron designaciones “provisionales” (38% del personal de carrera), “inscripciones extraordinarias”, y concursos para confirmar a “encargados”. La nueva ley establece una comisión (CNSC) integrada por concurso público para administrar la carrera, y estructura un sistema de Gerencia Pública tendiente a hacer meritocrático el acceso a los cargos de libre remoción y confianza, que ha iniciado su implementación en 2003 en algunas áreas. Normas para evitar discriminación por género y discapacidad. Código Disciplinario Unico (2002) aumenta sanciones a hechos de corrupción. Proyecto de reforma de puestos tendientes a otorgar movilidad. Posibilidad de desvinculación por bajo rendimiento establecida en la Constitución. Rescisiones por cuestiones económicas y organizativas realizadas por el PRAP (bajo la limitación de “retén social”. Destitución por “razones de buen servicio” incluida en la nueva ley.

## NIVEL 3

---

**2.7 CHILE.** El EA (1989) establece los concursos de ingreso, que se aplican con modalidades diversas en distintas áreas. El nuevo reglamento de concursos (2004) establece Comité de Selección, factores de evaluación y pautas de no discriminación. La LNT (2003) establece sistema de Alta Dirección Pública, abarcando a) jefes de servicio, designados por presidente entre candidatos presentados por CADP, b) segundo nivel jerárquico, que se cubrirán por concurso según el nuevo reglamento, dando prioridad a empleados “a contrata” con 3 años en funciones. Implicará introducción de mérito en niveles de

confianza y en mandos medios. La baja movilidad de funcionarios bajo EA (el empleado ingresa a un servicio en particular) sigue siendo una debilidad. La desvinculación por mal desempeño está contemplada pero es de escaso uso. Innovaciones en Ley de Probidad Administrativa (suspensión del empleo como sanción). Alta estabilidad en sistema “a contrata”, sujeto a buena evaluación.

**2.8 COSTA RICA** El mérito es un principio relativa y parcialmente aplicado, particularmente en el ámbito del Gobierno Central (ESC vigente desde 1953). El reclutamiento es abierto a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Se aplican herramientas de selección. Se realizan procesos de inducción. La movilidad es baja en los sectores de salud y educación. Existen rescisiones de empleo por razones económicas u organizativas y por bajo rendimiento.

#### **NIVEL 4**

---

**3.8 BRASIL.** Sistema bien institucionalizado y masivo para la cobertura de puestos a través de concursos públicos, incluso para cargos bajo CLT. Acceso a funciones DAS por selección directa y con sentido político (pero también incluye mérito), y alta proporción ocupada por funcionarios de línea. Único país de la región con programa de acción afirmativa. Movilidad limitada. Curso de inducción para nuevos funcionarios. EC 19 (1998) introduce pérdida de inamovilidad, pero hay alta estabilidad. Despidos por exceso de gastos basados en criterios impersonales. Programas de retiro incentivado bajo Cardoso. No hay despidos por motivos “políticos”.

## 5. GESTION DEL RENDIMIENTO

### Síntesis de valoraciones promedio del subsistema para cada país

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5
Nicaragua Guatemala Panamá Honduras Paraguay Bolivia El Salvador R.Dominicana	Perú Ecuador Venezuela Costa Rica	México Colombia Argentina Brasil Uruguay	Chile		
Evaluación de desempeño enunciada en las normas, pero prácticamente sin implementación.	Evaluación de desempeño prevista en las normas, e implementada en algunas áreas del gobierno.	Existe un sistema de evaluación de desempeño, aunque no se ha logrado su implementación plena y su utilización como herramienta de gestión	La evaluación de desempeño individual se comienza a relacionar con el rendimiento grupal e institucional, y hay intentos de utilizar el sistema como herramienta de gestión.	Se contempla la integración entre la evaluación individual, grupal e institucional, y se implementa en la mayoría de las áreas del gobierno.	Objetivos de rendimiento en base a objetivos estratégicos. Se apoya la gestión y el rendimiento de las personas, y se lo evalúa en relación con los estándares fijados a través de un sistema eficiente y equitativo

### Comentarios a la valoración promedio del subsistema para cada país Gestión del rendimiento (puntos críticos 42 a 48)

#### NIVEL 0

**0.1 NICARAGUA** No se ha desarrollado el subsistema. La reciente LSC (2003) lo establece, pero no se ha implementado todavía.

**0.3 GUATEMALA.** La LSC (regl.1998) establece evaluación de desempeño anual, pero no se cumple este requisito. No existen prácticas establecidas relativas a la evaluación del rendimiento

**0.3 PANAMÁ** La LCA (1994) prevé la evaluación durante el período de prueba, y la evaluación de desempeño anual. Todavía no se reglamentó la evaluación, y solo se realiza en algunos ministerios en forma ocasional.

#### NIVEL 0.5

**0.4 HONDURAS.** La LSC (regl.1976) establece la evaluación periódica, pero no existen prácticas de evaluación del desempeño, salvo en el caso del personal encuadrado en estatutos especiales (ej: médicos y enfermeras).

**0.4 PARAGUAY.** Se menciona en la nueva LFP (2000) la evaluación de desempeño de manera general, pero no se ha reglamentado y además persisten las impugnaciones que impiden su aplicación. Las pautas culturales no son propicias al establecimiento de estándares objetivos de evaluación, que se da solo por excepción en áreas técnicas.

**0.5 BOLIVIA.** Se establece en las normas a partir del EFP (1999) pero no se ha implementado la evaluación de desempeño individual, salvo en algunos organismos piloto del PRI (Ej Aduana).

**0.5 EL SALVADOR.** Se realizan evaluaciones en algunos ministerios pero los criterios no son conocidos por los empleados y los procesos son poco fiables.

**0.6 REPÚBLICA DOMINICANA.** Hay una norma que prevé la evaluación del personal civil del PEN, pero no se aplica, salvo para algunos funcionarios de la Carrera Administrativa. El cambio de autoridades no permite la institucionalización del seguimiento del rendimiento de los empleados.

## NIVEL 1

---

**0.9 PERÚ.** La ley 276 (1984) establece la obligación de evaluación, y tiene variado grado de implementación según las áreas, sin criterios uniformes y sujeto a excesiva benevolencia. Esto se debe a que el fondo de asistencia y estímulo considera la evaluación para su distribución, y es uno de los pocos mecanismos de mejora salarial. En los organismos bajo régimen privado se dan casos de metodologías más sofisticadas (360°). La nueva ley (2004) establece el “reconocimiento especial” asociado al desempeño excepcional.

**1.0. ECUADOR.** La nueva ley (2003) y la anterior (1978 regl.1985) establecen que los empleados deben ser evaluados anualmente y que la evaluación se vinculará a los ascensos. En la práctica se realiza la evaluación como un trámite burocrático, pero no tiene utilidad práctica. El vínculo con la remuneración responde a derechos adquiridos, más que a un factor variable de remuneración.

## NIVEL 1.5

---

**1.4 VENEZUELA.** Se realiza la evaluación en base a objetivos acordados entre supervisor y empleado, a partir de 2003 pasó a realizarse semestralmente (antes era anual). Las pautas acordadas no necesariamente derivan de objetivos institucionales. La evaluación utiliza instrumentos estandarizados por el Viceministerio de Planificación (VIPLADIN), pero se aplican en forma excesivamente benevolente, ya que se utiliza como uno de los pocos mecanismos de mejora salarial, que de todos modos queda sujeta a disponibilidad presupuestaria.

**1.6 COSTA RICA.** La evaluación del rendimiento es de larga tradición y se aplica con regularidad desde 1995 en las áreas sujetas al ESC (1953), sin embargo dista de estar diseñada en base en a metas y estándares vinculados a la estrategia institucional. Se basa en una entrevista entre supervisor y evaluado en función de las expectativas anuales, que no derivan necesariamente de las metas organizacionales. La evaluación se toma en consideración para ascensos y promociones pero no se refleja significativamente en incrementos salariales. Falta articulación entre resultados institucionales, grupales y personales y la compensación.

## NIVEL 2

---

**1.8 MÉXICO.** Implementación parcial, especialmente en organismos con procesos de certificación de calidad. La LSPC (2004) prevé evaluación individual, colectiva e institucional, pero todavía no ha comenzado a aplicarse, aunque destaca el potencial de un diseño novedoso. La evaluación individual incluye evaluación de desempeño y de metas del plan individual de carrera. Para el personal de base, los arreglos sindicales no contemplan este tipo de aspectos. La Norma de Evaluación de Desempeño, de agosto 2004, apunta a cambiar esto introduciendo la evaluación de los logros de este personal.

**1.8 COLOMBIA.** La evaluación del desempeño se aplica en forma generalizada, aunque con excesiva benevolencia por lo que tiene poca utilización práctica y casi ninguna a la hora de separar a un empleado de su cargo. La mayoría de los empleados evaluados son calificados como buenos o excelentes. La nueva ley (2004) introduce dos evaluaciones parciales al año, a implementar de acuerdo a las directivas de la CNSC.

**1.8 ARGENTINA.** Se sigue realizando la evaluación individual anual desde 1992 en el SINAPA, pero con bajo nivel de cumplimiento de las formalidades, conductas adaptativas (rotación de calificaciones altas) por el sistema de distribución forzada, y adeudamiento de los incentivos por desempeño. Tanto en el SINAPA como en otros escalafones se asocia la evaluación al avance en la carrera.

## NIVEL 2.5

---

**2.3 BRASIL.** Evaluación de desempeño individual + institucional, asociada a gratificaciones significativas, administradas bajo distribución forzada (que genera resistencias y conductas adaptativas). Incluye aspectos de feedback y detección de necesidades de desarrollo. El grado de implementación varía por área, siendo mayor en áreas económicas. El PPA introduce la evaluación de metas institucionales, pero no termina de articularse con la evaluación individual.

**2.4 URUGUAY.** Sistema de evaluación de la gestión (SEGPR, LRC 1998). Esfuerzos de definición de metas institucionales, aunque falta la relación entre los niveles de evaluación micro y meso. Se sostiene

el sistema de evaluación individual de desempeño desde 1996, aunque persiste el esquema de distribución forzada que genera conductas adaptativas en relación con la asignación de premio al desempeño.

### **NIVEL 3.5**

---

**3.4 CHILE.** Incluye nivel individual (sistema de “listas”), grupal (LNT 2003), institucional (PMG). Evaluación individual, aplicada en forma generalizada y que es insumo para el avance de grado y concursos, pero la mayoría es calificada en “lista 1”. Evaluación grupal, en relación con metas anuales de gestión, asociado a incentivo de desempeño colectivo que reemplazó al incentivo individual (asignación de modernización, Ley ANEF). Evaluación institucional, asocia el cumplimiento de objetivos institucionales con incentivo monetario. Objetivos basados en PMG, estructurado en base al Programa Marco, que abarca los sistemas de gestión comunes a todas las instituciones. Potencial desafío: nivel creciente de exigencia en las metas. Jefes superiores de servicio sujetos a convenio de desempeño con la autoridad (LNT 2003). Focalización en niveles grupal e institucional lo destaca del resto de la región.



## 6. GESTION DE LA COMPENSACIÓN

### Síntesis de valoraciones promedio del subsistema para cada país

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5
Perú Ecuador El Salvador Honduras Panamá Paraguay	Nicaragua Bolivia Guatemala R.Dominicana Venezuela	Costa Rica México Colombia Argentina Uruguay	Chile Brasil		
Información limitada sobre empleo y remuneraciones, presunción de fuerte inequidad interna y externa.	Información básica sobre salarios, pero insuficiente para una gestión eficiente del sistema de remuneraciones. Situaciones de inequidad interna y externa.	Se dispone de información para la gestión de las remuneraciones, pero falta una orientación estratégica. Relativa equidad interna y externa.	Amplia disponibilidad de información sobre salarios. Introducción de criterios estratégicos, al menos en ciertas áreas. Razonable nivel de equidad interna y externa. Introducción de sistemas de incentivos.	Amplia disponibilidad de información, y orientación estratégica de la gestión de las remuneraciones en la mayoría de las áreas. Generalización de sistemas de incentivos	Compensación articulada con la estrategia organizativa. Equidad interna y externa. Costo salarial razonable. Eficiencia de los esquemas de incentivos y beneficios extrasalariales. Estrategias de reconocimiento no monetario.

### Comentarios a la valoración promedio del subsistema para cada país Gestión de la compensación (puntos críticos 49 a 64)

#### NIVEL 0.5

**0.5 PERÚ.** El DL 276 (1984) establece un haber básico para cada nivel (14 niveles de empleados y 8 de funcionarios), bonificaciones y beneficios. Desde 1993 las leyes de presupuesto prohíben acordar reajustes de beneficios, como freno a la proliferación de bonificaciones y criterios diversos de pago. Solo el 40% de los sueldos se paga por “planilla única”, por lo que no hay información mínima para la gestión. La nueva ley marco prohíbe doble remuneración y contratos de consultoría para altos funcionarios, y el presupuesto 2005 prohíbe el pago de más de una remuneración mensual, por lo que se infiere son prácticas extendidas. Existen remuneraciones en dólares. Fondo de asistencia y estímulos (CAFAE) de aplicación mayor en áreas económicas que en sociales (que son las de menor salario). Fuerte inequidad interna y baja competitividad de salarios en todos los niveles. Beneficios sociales favorables. Sistema de pensiones en crisis por DL 20530 que establece privilegios para sectores de funcionarios, bajo principio de “cédula viva”.

**0.5 ECUADOR.** Diversidad de regímenes crean fuerte inequidad interna, MEF y Banco Central con sueldos más altos. Se generan “clases de burócratas”, surge el término “burocracia dorada”. La compresión salarial es muy baja (2.97). La unificación salarial es uno de los puntos centrales de la nueva ley (2003) y su modificación (enero 2004). 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. La remuneración variable es un recurso para aumento salarial con menor costo fiscal. Gran variedad de beneficios extrasalariales, muchos de los cuales se eliminarían a partir de la nueva ley. Crisis del sistema de pensiones, con nueva ley de sistema mixto dictada en 2001 e impugnada por inconstitucionalidad. El salario mínimo se mantiene congelado para evitar el quiebre del sistema.

**0.5 EL SALVADOR** La restricción presupuestaria determina la política salarial. Existe ley de salarios y control de los pagos. Alta inequidad interna y externa. Salario promedio mayor en el sector público, pero baja competitividad en niveles superiores. No hay ajuste de salarios desde 1998. Compensación de horas extras, aguinaldo fijo, sistema de pensiones equivalente al sector privado.

**0.5 HONDURAS** No se cumple la LSC (1967 regl. 1976) en lo relativo a salarios. Es bastante reciente la elaboración de una escala salarial por parte de una consultora internacional (Hay), pero la misma no incluye aumentos generales y selectivos, y otros beneficios. Estos contribuyen a la inequidad interna y

externa. La inequidad es la deficiencia más sobresaliente del sistema, con tendencia a su agravamiento, debido al mayor poder movilización y paro de los trabajadores encuadrados en estatutos especiales. Sistema de pensiones sólido, pero también privilegia a este grupo. Beneficios extrasalariales representan una carga económica pesada.

**0.5 PANAMÁ.** No existe una ley de salarios y esto resulta funcional a la discrecionalidad de los jefes directos. Fuentes sindicales sostienen que puede ser posible que el empleado reciba menor sueldo que el liquidado por connivencia con su superior. El último aumento salarial generalizado se otorgó en 1980. Los salarios del sector público en conjunto son levemente superiores a los del sector privado, pero los empleados perciben que no son adecuadamente retribuidos; esto en parte se fundamenta en la gran inequidad interna. Se pagan tres compensaciones anuales fijas para todo el personal. No hay compensaciones asociadas al esfuerzo o mérito. Las pensiones son bajas y recientemente se aumentó la edad jubilatoria.

**0.7 PARAGUAY.** Serias limitaciones por prácticas inerciales y problemas de caja y déficit fiscal. Compensaciones congeladas. No hay información para determinar el nivel de equidad interna, que se infiere bajo. En promedio el salario en el sector público es mayor al privado, y con factores extra salariales que lo hacen atractivo (seguridad, horario especial, acceso a cobertura social). Problemas de solvencia del régimen de pensiones.

## **NIVEL 1**

---

**1.0 NICARAGUA.** Existe ley de salarios pero el sistema está desactualizado. La estructura salarial y las políticas de retribución no están vinculadas a la estrategia organizativa. El salario del sector público es menor al del sector privado para mandos medios y cargos técnicos, pero en los cargos de mayor jerarquía es mayor al privado. Inequidad interna. Reforma del sistema de pensiones desde hace siete años, que no logra concretarse.

**1.1 BOLIVIA.** Serias distorsiones salariales por falta de política salarial, y de métodos uniformes de valoración de puestos. Las superintendencias tienen sueldos más altos. Uso generalizado de consultores para tareas permanentes. Muy alta compresión salarial, y sueldo promedio más alto en el sector público, aunque subsiste baja competitividad de sueldos gerenciales (reforzada por reciente decreto de austeridad). Beneficios sociales equivalentes al sector privado. Las pensiones son bajas en general.

**1.2 GUATEMALA.** Existe ley de salarios pero el sistema está desactualizado. La estructura de salarios se ha vuelto obsoleta no solo porque no refleja las corrientes que prevalecen en el mercado laboral sino porque la forma en la cual se han ajustado salarios a través de los años ha comprimido la estructura estrechando las diferenciales entre categorías de empleo. Se incluyen beneficios no monetarios en la compensación (horario especial, alimentación, recreación, transporte).

**1.3 REPÚBLICA DOMINICANA.** Disponibilidad de información básica sobre remuneraciones. Ausencia de escalas salariales (incluso al interior de una misma secretaría) y de relación entre pago y tareas. Fuerte inequidad interna, que llega al quiebre de la jerarquía salarial. Salarios directivos competitivos con el sector privado.

## **NIVEL 1.5**

---

**1.7 VENEZUELA.** La gestión de las remuneraciones responde a prácticas inerciales, con aumentos generales indiscriminados que aplanaron la pirámide salarial (Ej. aumento 30% en 2003) La movilidad en la escala depende de la evaluación, pero restringida por disponibilidad presupuestaria. Hay organismos con sistemas de remuneraciones propios, que crean desigualdades. Los aumentos generales y la política del salario mínimo favorecieron a los funcionarios respecto de los trabajadores del sector privado. Amplia gama de prestaciones sociales. Precariedad del sistema de pensiones, reforma reciente (2002) aprobó un sistema bajo la tutela del Estado, pero continúa la problemática estructural del Instituto Venezolano de Servicios Sociales (alta morosidad de aportes, demoras de dos años para incorporar pensionados).

## **NIVEL 2**

---

**2.0 COSTA RICA.** Se dispone de información para la gestión de las remuneraciones. La compensación presenta deficiencias en su diseño estratégico y no está sustentada en criterios de productividad sino en la

contención salarial. Salarios promedio mayores al sector privado, pero menos competitivos en niveles directivos. Los adicionales han pasado a ser parte significativa de los ingresos.

**2.1 MÉXICO** Se ha logrado reducir el peso relativo de beneficios indirectos y bonos en relación con las percepciones ordinarias, pero el salario no guarda relación con la complejidad y responsabilidad del trabajo. Alta inequidad interna, que se espera revertir mediante los sistemas de valoración de puestos en curso. Se pagan los salarios más altos de la región para los niveles directivos. Variedad de beneficios extra salariales y reconocimientos no monetarios.

## **NIVEL 2.5**

---

**2.3 COLOMBIA.** Existe una remuneración básica por nivel y grado a la cual se agregan adicionales que varían por nivel. El número de grados por nivel se ha incrementado para subir los salarios. Los adicionales representan en promedio 50% del básico, creando una profusión de niveles salariales. Decretos de ajuste (generalmente anuales). El sistema, más allá de su fragmentación, está reglamentado, dejando poco margen para decisiones discrecionales, y se cuenta con información suficiente para la gestión de los salarios. La DAFP trabaja en un proyecto de unificación y simplificación del sistema de salarios.. Instrumentos de reconocimiento no monetario.

**2.3 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 posibilidad de financiamiento de cada jurisdicción. Adicionales por rendimiento en algunos organismos descentralizados. El adicional por desempeño destacado resulta en conductas adaptativas. Equiparación salarial reciente de contratados y planta. Abanico salarial razonable, salario promedio mayor en el sector público, subsiste falta de competitividad en nivel gerencial. Información suficiente para la gestión de remuneraciones.

**2.3 URUGUAY.** Estructura retributiva básica, afectada por diversidad de adicionales (120 retribuciones especiales), lo cual afecta la equidad interna. Ajustes salariales inerciales (salvo en la reforma de 1996). Complementos de retribución para directivos llegan a quebrar jerarquía salarial. Los salarios en la AC son menores que los del privado en los niveles gerenciales pero se compensa con la reducción de jornada para los profesionales (y tolerancia al doble empleo), que funciona como compensación no monetaria. Premios por desempeño en base a economías de reestructura, concentrados en ME.

## **NIVEL 3**

---

**2.9 CHILE.** Régimen centralizado, que imprime coherencia, con remuneraciones básicas determinadas por grado asignado al cargo. Flexibilidad introducida por incentivos institucionales (PMG) y colectivos (LNT). Reajuste anual o bianual en base a negociación sindical. LNT introduce premio de excelencia institucional, asignación de ADP y funciones críticas y bonificación por retiro. Los sueldos son competitivos en los niveles administrativos, pero no en los niveles gerenciales, lo que genera disconformidad y rotación. El sistema de ADP intenta resolverlo. Existencia de beneficios sociales básicos. Las pensiones presentan el tema crítico del “daño previsional” por diferencia en los montos de cotización de pensiones en las AFP para los funcionarios públicos previo a 1987, pendiente de resolución.

**2.9 BRASIL.** Entre 1995 y 2000 se trabaja en mejorar competitividad externa (via benchmarking) y equidad interna (consistencia con responsabilidades y tareas). Se reduce el componente variable que introducía entropía en el sistema salarial, y se extiende el abanico salarial. Con Lula se mantiene la estrategia de contar con sueldos competitivos en niveles directivos pero con menor amplitud salarial por aumentos a niveles operativos. Se negocian salarios en Mesa Negociación Permanente. El avance en la carrera no es fuerte como incentivo, por el alto peso de la antigüedad. Las gratificaciones plantean incentivos al desempeño, pero hay evidencia ambigua sobre su efectividad. Beneficios indirectos extendidos, aunque se limita el concepto de ‘jubilación integral’ que era central dentro del régimen específico para los funcionarios (reforma Lula, que amplía medidas previas de Cardoso).

## 7. GESTION DEL DESARROLLO

### Síntesis de valoraciones promedio del subsistema para cada país

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5
El Salvador Ecuador Perú Honduras Bolivia Nicaragua Paraguay	Guatemala Panamá Venezuela R.Dominicana	México Uruguay Argentina Colombia Costa Rica	Chile Brasil		
Inexistencia de carrera administrativa, o presencia puramente formal en enunciados en la normativa. Baja presencia de actividades de capacitación.	No se aplica la carrera prevista en las normas. Esfuerzos de capacitación al menos en algunas áreas.	Carrera desarrollada en la normativa y aplicada al menos en algunos organismos. Presencia de actividades de capacitación, falta orientación a objetivos estratégicos.	Iniciativas para consolidar criterios de mérito para el avance en la carrera. Esfuerzos por orientar la capacitación hacia objetivos estratégicos.	Carrera en base al mérito de aplicación generalizada, con elementos de flexibilidad en su diseño. Orientación estratégica de la capacitación	Planes flexibles de carrera, promoción horizontal. Avance en base a rendimiento y desarrollo de competencias. Formación orientada al aprendizaje colectivo, diseñada y evaluada en función de la estrategia.

### Comentarios a la valoración promedio del subsistema para cada país Gestión del desarrollo (puntos críticos 65 a 76)

#### NIVEL 0

**0.25 EL SALVADOR.** En general no se aplica la carrera, no hay mecanismos que eviten la ingerencia política en los ascensos. Actividades de capacitación casi inexistentes, salvo algunos programas para personal técnico y administrativo. El IFP ha dado prioridad a la empresa privada y a los altos gerentes. La inversión en formación está contemplada en un crédito BM.

**0.3 ECUADOR.** La norma anterior (1978 regl. 1984) y la nueva ley (2003) establecen ascenso por concurso, sin alternativas de carreras horizontales. Hasta el momento priman criterios de compadrazgo y cercanía política para los ascensos jerárquicos. No hay una política global de capacitación, la formación depende de cada organización.

**0.3 PERÚ** No hay mecanismos institucionalizados para el ascenso en la carrera. Frecuentemente se designan los puestos de jefatura intermedia como “cargos de confianza” para realizar designaciones directas. La capacitación es una actividad relegada. La ESAP fue creada en 1968 y disuelta en 1995. Las actividades que se realizan en los organismos responden a demandas de las unidades. La SUNAT ha invertido fuertemente en el Instituto de Administración Tributaria, aún allí falta orientación estratégica a la capacitación.

#### NIVEL 0.5

**0.5 HONDURAS.** No se aplica la carrera. Actividades aisladas de capacitación. No hay oportunidades de promoción y la SF en 2002 (acta compromiso del programa de modernización–BM) prohibió las recategorizaciones hasta 2005. Instituto Nacional de Formación Profesional provee actividades aisladas de capacitación, regularmente sometidas a recortes presupuestarios.

**0.6 BOLIVIA.** Las reglas de la carrera no están definidas, solo hay principios generales en las normas (EFP, NB-SAP). La carrera no ha logrado implementarse prácticamente en ningún área, ni siquiera en las áreas piloto del PRI. Solo se ha comenzado el proceso de “convalidación” para incorporar a la carrera a los funcionarios de más de cinco años, o ingresados por concurso. Las normas establecen el sistema de

capacitación, pero su aplicación no es generalizada. Experiencias masivas de capacitación en la Contraloría focalizadas en el sistema administrativo presupuestario.

**0.6 NICARAGUA.** No se aplica la carrera administrativa. Actividades de capacitación casi inexistentes, salvo en en Proyecto de Reforma del Servicio Civil, que ha diseñado programas para las áreas de recursos humanos.

**0.6 PARAGUAY.** Se enuncia la carrera en la LSC (2000), pero no se ha reglamentado por las impugnaciones que impiden su aplicación. La SFP comenzó a diseñar una propuesta de carrera. Baja actividad de capacitación a funcionarios, orientada centralmente a sectores técnicos.

## **NIVEL 1**

---

**0.8 GUATEMALA.** Si bien la promoción esta establecida en la LSC (1968 regl. 1998), no se realizan evaluaciones periódicas, y los ascensos y promociones se realicen en base a decisiones de jefes y autoridades sin criterios preestablecidos. La capacitación no responde a necesidades organizacionales previamente detectadas y pese a los esfuerzos que se han realizado no se logra articular un sistema integrado. Destaca la Maestría en Administración Pública (INAP + Universidad de San Carlos).

**1.1 PANAMÁ.** La LCA (1994) contempla procesos de ascenso pero no se aplican; hay muy pocas oportunidades de desarrollo profesional, no existen planes de carrera debido a la inestabilidad laboral y las promociones están sujetas a arbitrariedades y clientelismo político. Por aplicación de un “Fondo Educativo” se capacita al personal a través del IFARHU, pero la inversión es ineficiente por la alta rotación por cuestiones políticas. Se prevé licencia con goce de haberes para estudios en el exterior.

**1.1 VENEZUELA.** Desvinculación entre evaluación del rendimiento y promoción, y restricciones presupuestarias para garantizar los incrementos por promociones. Sin diseño de carreras horizontales. Oferta significativa de capacitación pero variable según la organización, y a partir de las demandas de los funcionarios. Se prevé integrar el plan de capacitación en los planes de personal (LEFP 2004). Instituto Venezolano de Planificación (IVEPLAN) + Sistema Nacional de Adiestramiento (SNA) + Fundación Escuela de Gerencia Social.

## **NIVEL 1.5**

---

**1.4 REPÚBLICA DOMINICANA.** No se aplica la carrera administrativa. El progreso en la carrera depende de lazos políticos y de amistad. Sistema de capacitación en funciones desde 1994. Hay esfuerzos de capacitación (CED-BM, PARME, INCAT), pero orientada fundamentalmente a la demanda. La función de capacitación está todavía en proceso de institucionalización. INAP recientemente creado (1999).

## **NIVEL 2**

---

**1.8 MÉXICO.** Carrera en vías de implementación a partir de normativa reciente para los mandos medios El personal de base no tiene opciones de movilidad, mientras que para el personal de carrera se esperan múltiples formas de progreso funcional: jerárquico, lateral, horizontal, e incluso intercambios con entidades privadas. Cada organismo gestiona individualmente sus actividades de capacitación. El INAP tiene la particularidad de ser una asociación civil.

**2.1 URUGUAY** La carrera existe y se aplica, pero sigue con fuerte incidencia la antigüedad y los antecedentes curriculares, y además no prevé avance horizontal. Antes de 1992 regía obligación de avance de grado en grado. La profesionalización de niveles gerenciales disminuyó el peso de la antigüedad en los ascensos, pero también se han dado asignaciones de funciones directivas a personal fuera de la carrera. Hay presencia de actividades de capacitación a través de oferta centralizada (ONSC, Escuela de Funcionarios) más iniciativas de las organizaciones, no orientada necesariamente a objetivos estratégicos.

## **NIVEL 2.5**

---

**2.4 ARGENTINA.** La carrera en el SINAPA combina ascenso de nivel y promoción horizontal en base a desempeño y capacitación, pero se desvirtúa por la falta de efectivización de promociones en los últimos

años. Se compensa este aspecto con mayor desarrollo de las actividades de capacitación, el aspecto con mejor imagen dentro del SINAPA. La crisis presupuestaria generó enfoques alternativos de capacitación, al no poder sostener la oferta centralizada de cursos del INAP (foros de responsables, redes de facilitadores, aprendizaje situado). La cantidad y calidad de actividades depende del grado de profesionalidad de la organización y de los recursos con los que cuenta.

**2.4 COLOMBIA.** La ley de 1998 preveía ascensos por concurso, suspendidos por sentencias de la Corte (1999), lo cual generó un sistema estático, ligado a la permanencia en el mismo empleo. La nueva ley (2004) establece concursos meritocráticos a cargo de la nueva CNSC. Institucionalidad y continuidad en la formación dada por la ESAP. Plan Nacional de Formación y Capacitación (2001) contiene la política de capacitación. Programa académico Escuela de Alto Gobierno para la alta dirección. Red Interinstitucional de Formación y Capacitación desde 2003, para revertir la falta de apoyo entre las entidades.

**2.6 COSTA RICA** El avance se realiza mediante el ascenso de una clase a la inmediata superior, estando en base a las calificaciones anuales, la antigüedad y la capacitación específica. En algunos ministerios se realizan por concurso interno. Las políticas de capacitación se formulan a partir del Plan Nacional de Desarrollo, y está relacionada en forma directa con la evaluación del desempeño, remuneraciones y desarrollo. La DGSC es el órgano rector del Subsistema, y la gestión de la capacitación está desconcentrada desde 1984.

### **NIVEL 3**

---

**2.8 CHILE.** La LNT (2003) partió de un diagnóstico de estancamiento de la carrera, con ascensos automáticos por disponibilidad de grado superior, en base a antigüedad y en menor medida la evaluación individual. Incorpora pautas para promoción por concurso interno para directivos y profesionales, y por ascenso para administrativos. Sistema de capacitación descentralizado, programas definidos en los servicios, y acreditados por SENCE. Asignación presupuestaria en base a programas presentados, con techo de 1% del fondo de salarios. No hay escuela centralizada, es el sistema de educación superior el que responde a las demandas de los organismos. Focalización en niveles gerenciales más que en niveles operativos. Se está iniciando trabajo de gestión por competencias.

### **NIVEL 3.5**

---

**3.4 BRASIL.** La carrera existe y se aplica, 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. Hay una importante inversión en capacitación (proyectos Habilitar y Formar). y se está buscando aumentar el peso de las carreras horizontales para lograr el desarrollo polivalente de los funcionarios.

## 8. GESTION DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES

### Síntesis de valoraciones promedio del subsistema para cada país

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5
El Salvador Honduras Paraguay	Ecuador Perú Bolivia Panamá Guatemala Nicaragua	R.Dominicana Uruguay Costa Rica Colombia México Chile Venezuela Argentina	Brasil		
No hay reconocimiento sindical en el sector público, o coexiste el reconocimiento formal con alto grado de conflicto. Beneficios sociales razonables. Ausencia de prácticas de gestión de clima y comunicación.	Limitadas garantías a la acción sindical, con presencia de conflictos laborales. Beneficios sociales razonables. Ausencia de prácticas de gestión de clima y comunicación.	Reconocimiento de los sindicatos (formal o informal) y mecanismos activos de negociación. Beneficios sociales razonables. Presencia ocasional de herramientas de gestión de clima y comunicación.	Institucionalización de las relaciones laborales. Beneficios sociales razonables. Iniciativas de gestión de clima y comunicación.	Sistema de relaciones laborales, con cierta presencia de los sindicatos en la política de RH. Beneficios sociales razonables y apreciados por los empleados. Generalización de iniciativas de gestión de clima y comunicación	Sistema de relaciones laborales desarrollado, eficiente, con incidencia sindical en las políticas de RH. Beneficios sociales adecuados y apreciados por los empleados. Estrategias de mejora de clima y comunicación.

### Comentarios a la valoración promedio del subsistema para cada país

#### Gestión de las relaciones humanas y sociales (puntos críticos 77 a 89)

#### NIVEL 0.5

**0.3 EL SALVADOR.** No existe derecho a asociarse en sindicatos, por lo que solo hay asociaciones de empleados (Ej. AGEPYM) pero sin las garantías gremiales. Las CSC son instancias de participación en teoría, pero según los sindicatos son instrumentos del empleador para resolver los conflictos a su favor. Como aspecto positivo, CNUDDT-PGR brinda asesoramiento legal a los empleados. Se prevén beneficios sociales (pensión, cobertura de salud a través de hospitales públicos). En dependencias aisladas administran encuestas de clima. No hay mecanismos de comunicación.

**0.5 HONDURAS.** Sindicatos fuertes, con alta capacidad de movilización y paro, y hechos de violencia en la historia reciente, lo que generó retrocesos en la estrategia gubernamental de restricción del gasto y de sanción de una nueva LSC. Beneficios sociales importantes conseguidos, al menos en parte, como resultado de las mismas presiones, pero asignados en forma inequitativa (privilegiando al personal bajo estatutos especiales). En algunas dependencias administran encuestas bianuales de clima. No se priorizan políticas de comunicación.

**0.7 PARAGUAY.** Bajo desarrollo de las relaciones laborales. La nueva ley (2000) reconoce la negociación colectiva representación sindical pero no fue emitida la ley especial al respecto. Situación de conflicto reflejada en impugnación a la ley. Inicio de diálogo del nuevo gobierno con la confederación de funcionarios (CONDEE). Beneficios sociales se asimilan al sector privado en la nueva ley aunque sigue aplicándose la ley anterior (1970), que resulta más favorable. Ausencia de políticas de clima y comunicación.

#### NIVEL 1

**0.8 ECUADOR.** Esquema politizado de relaciones laborales, con acciones reactivas frente a conflictos o reivindicaciones sindicales. Generalmente existe imposición de propuestas de los gremios, que son aceptadas en detrimento del servicio. Alto nivel de conflicto en salud y educación, que generan grandes

paralizaciones. La nueva ley (2003) establece prohibición de paralizar servicios básicos. Negociaciones colectivas en algunas áreas (ej. Salud, sector petrolero). Amplio abanico de beneficios sociales (obtenidos por conquistas gremiales de distintos sectores) que serán eliminados por implementación de nueva ley, que establece unificación salarial. No hay políticas de gestión de clima y comunicación.

**0.8 PERÚ.** Desarticulación del gremialismo estatal en los años '90. Reinstauración de libertad de afiliación es reciente (2001 creación ROSSP, registro organizaciones sindicales del sector público). La Constitución establece negociación colectiva para el sector privado pero no para el público, pero de hecho existe mediante negociación con cada entidad. Las huelgas disminuyeron mucho en los '90, pero la conflictividad latente afloró en 2004 con una serie de huelgas, paro docente y paro general. Tema conflictivo: desvinculaciones masivas en etapa Fujimori. Creación de un Registro de Trabajadores Cesados Irregularmente. Beneficios sociales razonables, pero con servicios de calidad diversa. La nueva ley marco (2004) promueve programas de bienestar social. Inexistencia de políticas de clima y de comunicación salvo excepciones (SUNAT).

**1.0 BOLIVIA.** No hay derecho a la negociación colectiva ni a la huelga en la AP, por estar excluida de la aplicación de la Ley General del Trabajo (LGT) que reconoce estos derechos, aunque Constitución garantiza el derecho de asociación. Informalmente los sindicatos existen y son elemento fuerte de presión (varios sectores presionaron para quedar fuera del EFP), especialmente los sectores de educación y salud. Los beneficios sociales establecidos en el estatuto son equivalentes a los de la LGT. Ausencia de políticas de comunicación y clima laboral.

**1.0 PANAMÁ.** Se reconoce el derecho de asociación pero no hay garantía de estabilidad laboral para representantes sindicales, por lo que muchos han sido excluidos de la carrera. Las asociaciones son visualizadas muy cercanas al partido político actualmente en el gobierno (PRD), lo que genera resistencias para la afiliación. En la actualidad, bajo nivel de conflicto sindical (tuvieron un pico en 1990 por medidas económicas, y en 1999 por despido de empleados). Los beneficios abarcan seguro médico y por riesgo profesional, préstamos para viviendas y protección de la maternidad. Inexistencia de políticas de clima organizacional. Las oficinas de RH y las asociaciones sindicales se constituyen en un canal de transmisión de las inquietudes de los trabajadores.

## NIVEL 1.5

---

**1.4 GUATEMALA.** Existen mecanismos de negociación con los sindicatos, los cuales tienen un peso significativo, y han participado en las negociaciones gobierno/sociedad civil desde 1986. Los Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo reflejan las negociaciones entre el Estado como empleador y el sindicato. Las situaciones de mayor conflicto se presentan en los sectores de salud y educación. La LSC prevé la provisión mínima de cobertura social, y los pactos colectivos han logrado la ampliación de los mismos. No hay prácticas de gestión de clima y comunicación.

**1.5 NICARAGUA.** Existen procesos de negociación y concertación entre las partes, enmarcados en el Código de Trabajo. Algunas áreas cuentan con convenios colectivos. Los sindicatos (UNE es el mayoritario) mantienen una fuerte presencia, en especial los vinculados a las áreas de salud y educación. Los conflictos han decrecido en los últimos años. La política de beneficios sociales no presenta características homogéneas dependiendo del organismo o de las acciones de los sindicatos involucrados. No existen prácticas para gestionar clima laboral y comunicación.

## NIVEL 2

---

**1.8 REPÚBLICA DOMINICANA.** Los empleados tienen derecho a organizarse, pero no existen sindicatos fuertes, lo cual debilita el sistema de relaciones laborales. Comisiones de Personal en cada dependencia participan en la implementación de la gestión de RH. Cobertura razonable de beneficios sociales (vacaciones, indemnizaciones, prestaciones laborales). No hay instrumentos formales de gestión de clima organizacional y comunicación.

**1.8 URUGUAY.** No hay mecanismos formales de negociación colectiva (aunque si se firmaron los CIT 151 y 152), pero de hecho hay negociaciones, especialmente con la Confederación de Empleados Estatales (COFE). Los aumentos salariales los decide el PEN, siendo el interlocutor el ME. Bajo la conflictividad desde 1991, así como el grado de sindicalización del sector. Mayor conflictividad en épocas de presupuesto y rendición de cuentas. Beneficios sociales razonables. No hay estrategias



explícitas de gestión de comunicación y clima, pero se infiere un clima de trabajo positivo y hay canales de comunicación entre estamentos jerárquicos.

**1.9 COSTA RICA** Tasas de sindicalización marcadamente superiores al sector privado. Superposición de instrumentos de relaciones laborales y negociación colectiva a nivel legal, pero en la práctica son reconocidas, y las organizaciones gremiales gozan de influencia y peso político. Prestaciones laborales superiores a las del sector privado, y más altas en organismos descentralizados que en administración central. No se detectan prácticas sistemáticas de análisis de clima laboral, aunque este aspecto figura como función dentro de las áreas descentralizadas de Recursos Humanos. La gestión de la comunicación varía según la organización.

**2.1 COLOMBIA.** Negociación colectiva reconocida en la Constitución, adhesión al Convenio OIT 151 (1997), pero sin implementación concreta. Los sindicatos más significativos: FENALTRASE (agrupa 58 sindicatos) y FECODE (educadores). Limitación al derecho de huelga en servicios esenciales (Codigo del Trabajo), a partir del cual se han declarado huelgas ilegales de petroleros en 2004. Temas conflictivos: reestructuración, implementación negociación colectiva, muerte de sindicalistas víctimas de la violencia (65% de desapariciones son de funcionarios). Programas de bienestar social diseñados por cada entidad. Problemas en el sistema de pensiones por sustentabilidad (deuda pensional) y regímenes especiales, con proyecto de reforma enviado al Congreso. El clima laboral general en el sector público es bueno y se han desarrollado instrumentos para su medición, aunque existen roces en los sectores que tienen una presencia mas fuerte de las organizaciones sindicales, como los maestros y los trabajadores petroleros.

**2.1 MÉXICO.** En las relaciones laborales del personal de base el sindicato es central, pero aunque garantiza la inamovilidad de los empleados y asegura varios beneficios sociales, ha introducido inercias que han generado desmotivación. Las relaciones laborales del personal de carrera están aún un poco confusas dado que a veces la LSPC parece adquirir un carácter administrativo y otras veces laboral. El personal cuenta con amplias prestaciones sociales. Con respecto al clima y comunicación, se espera que los Comités de Profesionalización y las Direcciones de RH fomenten una cultura de continua retroalimentación, que por ahora no existe.

## **NIVEL 2.5**

---

**2.3 CHILE.** Ausencia formal de mecanismos de negociación colectiva (prohibida en Codigo de Trabajo), pero existencia en la práctica de participación sindical en la producción de normativa relativa al servicio civil (Ej. Ley ANEF). Poder sindical emergente que comienza a institucionalizarse. Huelga prohibida por la Constitución, pero utilizada de hecho como recurso para la negociación. Temas conflictivos: sistema “a contrata”, daño previsional, adhesión convenio OIT 151. Existen beneficios básicos para los empleados, nivel creciente de satisfacción del sistema de salud. Clima organizacional y comunicación no son prioridades, si bien se destaca la transparencia y disponibilidad de información (ej. portales del estado)

**2.3 VENEZUELA.** Alto grado de sindicalización en el sector público (65%) y existencia de mecanismos de negociación colectiva activos. Interacción constante con los sindicatos, con negociación de Acuerdos Marco globales que determinan beneficios mínimos y término de su vigencia (generalmente bianual), y se dan acuerdos complementarios por organización. La IV Convención Colectiva logró un aumento general del 30%, bono único especial, y la creación de una junta de conciliación para prevenir conflictos. La polarización política reciente se extendió al plano sindical, que es más afin al gobierno de Chávez, con la consecuente baja del nivel de conflictividad. Amplios beneficios sociales, el convenio colectivo impulsó la conformación de cooperativas de funcionarios. Ha habido sondeos de clima e instrumentos de mejora de la comunicación en algunas organizaciones.

**2.6 ARGENTINA.** Aceptable nivel de desarrollo de las relaciones laborales, con un marco normativo de avanzada, pero con algunos problemas de implementación (convenio colectivo librado a la ultractividad, demora en la reglamentación de la Ley Marco). El sistema permite generar relaciones constructivas. Libertad completa de afiliación y representación. Incorporación del sindicato minoritario (ATE) en la comisión de carrera del SINAPA en 2001, hasta se daban las negociaciones exclusivamente con UPCN, que participó activamente en las reformas de los '90. Bajo nivel de conflictividad en la APN. Buen paquete de beneficios sociales en relación con el sector privado (salvo contratados). La práctica de indagar sobre el clima laboral se restringe a algunas organizaciones.

**NIVEL 3**

---

**2.8 BRASIL.** Jurídicamente prevalece la determinación unilateral del Estado, aunque en la práctica se mitiga este principio. Cardoso consultó al Foro de las Carreras Típicas (FCTE) en el curso de la reforma, pero la negociación fracasó, y las reglas y salarios fueron fijadas por legislación. Con Lula se destaca la institucionalización de la negociación sindical en el estado vía la Mesa de Negociación. Este cambio es positivo, pero puede generar limitaciones si la estrategia del gobierno se subordina a las negociaciones. Las iniciativas de gestión de clima se limitan a las organizaciones con programas de calidad. La apertura que se da entre supervisores y empleados genera un buen clima laboral.

## 9. ORGANIZACIÓN DE LA FUNCION DE RECURSOS HUMANOS

### Síntesis de valoraciones promedio del subsistema para cada país

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5
Honduras Paraguay El Salvador	Panamá Bolivia Ecuador Perú Guatemala Nicaragua	Argentina Uruguay Venezuela R.Dominicana México Brasil Chile	Colombia Costa Rica		

### Comentarios a la valoración promedio del subsistema para cada país

#### Organización de la Función de Recursos Humanos (puntos críticos 90 a 93)

##### NIVEL 0

**0.25 HONDURAS.** La DSC tiene poca ingerencia sobre las subgerencias de RH y éstas a su vez, tienen escasa autonomía. La política dominante es la restricción presupuestaria, lo que impide avanzar en un proceso de gestión integral. No cuenta con información sobre la totalidad de la Administración Pública. Su rol está limitado a una participación menor en los ingresos, y a organizar y mantener reuniones con distintos actores para la reforma de una LSC con poca viabilidad de tratamiento y aprobación. Aunque algunos sectores valoran su esfuerzo por considerar las peticiones de los trabajadores, en general se considera que su rol se limita a ejecutar tareas operativas de mero trámite.

##### NIVEL 0.5

**0.5 PARAGUAY SFP** creada por LSC (2000) con rango ministerial en el ámbito de Presidencia, con escaso personal todavía, se estudia su traslado al MH. Reemplaza la DG de Personal Público de Presidencia (creada en 1970, en funciones en 1989). Criterio de centralización normativa y descentralización operativa, pero que no ha sido puesto en práctica por impugnaciones.

**0.5 EL SALVADOR.** La coordinación del componente de modernización de RH de la Secretaría Técnica de Modernización (CRH-STM) esta formada por funcionarios y asesores externos, y es la única instancia de centralizada de gestión de RH. Además intervienen: las CSC de las instituciones dan seguimiento a conflictos, el TSC como instancia de recurso de resoluciones de las comisiones, CNUDDT-PGR que provee asesoramiento a empleados en presentaciones a las comisiones, Corte de Cuentas como órgano de contralor sobre pago de salarios. Los directivos están comenzando a tener un mayor margen de autonomía y han comenzado a capacitarse, pero la mayoría no asume responsabilidades respecto de los RH. No se conocen las actividades de las áreas centrales.

##### NIVEL 1

**0.8 PANAMÁ** El organismo central es la DIGECA dependiente del Ministerio de la Presidencia. En el gobierno anterior (Moscoso) se politizó su conformación. Otros actores: Dirección de Desarrollo Institucional (DDI) del MEF, Contraloría, Procuraduría de la Administración, Junta Técnica (asesoramiento al PEN y aprobación de reglamentos internos), Junta de Apelación y Conciliación de la CA (seguimiento y resolución de conflictos individuales y colectivos relacionados con la LCA y sus reglamentos). Ambas juntas de reciente creación (diciembre 2004). Alto grado de autonomía / discrecionalidad de los directivos respecto del uso de las vacantes. Los responsables de RH son visualizados como meros gestores de trámites de personal.

**0.8 BOLIVIA** Varios organismos a cargo del sistema, desiguales niveles de inserción institucional, bajo nivel de coordinación. SNAP dependiente de MH como órgano rector, Superintendencia (SSC) entidad

autónoma supervisora (bajo “tuición” del MH), Delegado Presidencial para la Institucionalización y Unidad Técnica del PRI impulsan temas de reforma, Contraloría dependiente del PL. Además, unidad adicional con competencia en organización del PEN (SNOPE, Presidencia).

**0.8 ECUADOR** En 1998 se suprime la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), se crea la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional (OSCIDI) en el marco de un proceso de total desconcentración de las funciones de gestión de RH en las instituciones, y se crea el Consejo Nacional de Remuneraciones (CONAREM) que debía establecer criterios remunerativos uniformes. El objetivo no se logra, y la nueva ley (2003) reemplaza ambas instituciones por la Secretaría Nacional Técnica de RH (SENRES). Se pasa de un sistema centralizado a un alto grado de descentralización sin suficiente preparación de las unidades.

**0.8 PERÚ** Ausencia de institucionalidad a nivel central desde la disolución de ESAP en 1995. Atribuciones sobre administración de salarios en MEF. La Dirección de la Gestión Pública (Presidencia del Consejo de Ministros) no ha obtenido un mandato legal claro que le de atribuciones. Cada entidad toma decisiones de manera fragmentada. La nueva ley marco (2004) establece el Consejo Superior del Empleo Público (COSEP), y el Tribunal del Empleo Público.

**1.3 GUATEMALA.** ONSEC es el órgano rector (además gestiona el régimen de clases pasivas), y la Junta Nacional de Servicio Civil es la autoridad administrativa del sistema. La gestión es altamente centralizada, aunque desde 1998 hay esfuerzos por delegar tareas en las oficinas de los ministerios. La ONSEC tiene muy poca autonomía y autoridad, además de una alta rotación de su titular.

#### **NIVEL 1.5**

---

**1.5 NICARAGUA.** Alto grado de autonomía de las instituciones. La DIGEFUP dependiente del MHCP es el órgano rector. Con la LSC (2004) pasará de instancia controladora, a instancia normativa responsable de desarrollar el sistema, con descentralización operativa en las instancias de RH de las instituciones (éstas también dependen del MHCP). La LSC establece además la Comisión de Apelación del Servicio Civil, y la Comisión Nacional del Servicio Civil (órgano consultivo adscrito al MHCP).

#### **NIVEL 2**

---

**2.0 ARGENTINA** Sucesivos cambios de dependencia, nivel jerárquico y estructura orgánica de SGP e INAP. Intentos de fortalecimiento de RH en las jurisdicciones, con disímil nivel de implementación.

**2.0 URUGUAY** ONSC es el organismo responsable del SRH, pero CEPRE concentra mayor poder. ONSC concentrada en aspectos burocráticos y capacitación. Reformulación en curso a partir de LRC 2001. No son percibidas como instancias que agregan valor.

**2.0 VENEZUELA** Oficina Central de Personal (OCP) y Oficina de Planificación de Presidencia (CORDIPLAN) centralizaban la administración del sistema, pero en los últimos años se ha dado más autonomía a las áreas de RH de los organismos. Actualmente el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD) es responsable del sistema, y la LEFP da un lugar central a las áreas en la implementación de las políticas.

**2.0 REPÚBLICA DOMINICANA** La ONAP (creada 1965, funciones ampliadas por LSCCA 1991) es el organismo de asesoría en recursos humanos pero no tiene status de Secretaría, lo que está puesto a consideración en un anteproyecto de ley. Se complementa con : INAP (creado 1999), Tribunal Superior Administrativo, , Oficinas de Personal y .Comisiones de Personal de los organismos.

**2.0 MÉXICO** La SFP es el organismo de asesoría y ejecución de las nuevas políticas en recursos humanos, aunque la SHCP sigue siendo central por sus potestades presupuestarias.

#### **NIVEL 2.5**

---

**2.5 BRASIL** SEGES, dentro del Ministerio de Planificación, es el órgano central de gestión pública con perfil muy técnico. SRH tiene atribuciones operativas, también dentro del Ministerio, pero reviste un interés de defensa de las demandas de los funcionarios. ENAP forma a los funcionarios. A estos órganos se debe agregar la Casa Civil, con funciones de coordinación ministerial. Decisiones centralizadas por búsqueda de restricción de gastos. Foros anuales de directores de RH.

**2.5 CHILE** Alta centralización de la gestión en DIPRES bajo criterio de fuerte disciplina fiscal. DNSC recientemente creada (LNT, 2004). CADP conduce y regula procesos de selección de Alta Dirección Pública. Desarrollo relativo de las áreas de recursos humanos en los organismos.

### **NIVEL 3**

---

**3.0 COLOMBIA** Fuerte desarrollo y compromiso de las agencias centrales DAFP y ESAP. Coordinación de la DAFP con la Dirección Nacional de Planeación y Hacienda. La nueva ley (2004) crea la CNCS con miembros a ser seleccionados por concurso abierto, con la misión de custodiar el sistema de mérito a implementar. Desarrollo limitado de las áreas descentralizadas. La nueva ley establece además las comisiones de personal, con dos representantes de la entidad y dos representantes de los trabajadores.

**3.0 COSTA RICA.** Las actividades clave de la mayoría de los subsistemas están a cargo de la DGSC. Reciente delegación de funciones en oficinas desconcentradas que integran personal delegado de la DGSC y del propio ministerio. El sistema costarricense incluye tres elementos particulares: la Auditoría de Recursos Humanos, la función Innovación de la Gestión de RH (en la DGSC), y la asistencia para el desarrollo del sector descentralizado. Las actividades clave de la mayoría de subsistemas están a cargo de la DGSC.

## Anexo A

**MARCO NORMATIVO VIGENTE PARA EL SERVICIO CIVIL EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN****Países con regímenes de servicio civil vigentes dictados antes de 1990**

País	Mención Constitucional <sup>2</sup>		Normas previas a 1990				Normas desde 1990			
	<b>Costa Rica</b>	1949	Titulo XV Ley – Idoneidad - Despido por reducción	<b>1953</b>	<b>Estatuto del Servicio Civil</b>	<b>1954</b>	<b>Reglamento del Estatuto de Servicio Civil</b>			
<b>El Salvador</b>	1950 2000 <sup>3</sup>	Titulo VI Ley - Prohibe huelga	<b>1961</b>	<b>Ley de servicio civil</b>		<b>Sin reglamentar</b>				
<b>Guatemala</b>	1985	Sección IX Acceso - Ley - Derecho de huelga	<b>1968</b>	<b>Ley de Servicio Civil</b>	<b>1998</b>	<b>Reglamento de la Ley del Servicio Civil</b>				
<b>Honduras</b>	1957 1982 <sup>4</sup>	Titulo XI Ley – Prohibe doble cargo	<b>1967</b>	<b>Ley de Servicio Civil</b>	<b>1976</b>	<b>Reglamento de la Ley de Servicio Civil</b>				

Nota: *en itálicas: normas derogadas*, **en negrita: normas vigentes**

<sup>2</sup> Se indica año de origen de la constitución vigente, y última reforma significativa. Fuente: Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Derecho Público Comparado <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP>

<sup>3</sup> El acuerdo de pacificación con el FMLN en 1991 incluyó numerosas reformas constitucionales, la última ratificada en julio de 2000.

<sup>4</sup> La Constitución de 1957 reemplazó a la de 1936, conocida como "Constitución de la dictadura", y fue posteriormente reformada parcialmente hasta la aprobación en 1982 de la Constitución hoy vigente.

**Países con regímenes de servicio civil dictados después de 1990**

País	Mención Constitucional		Normas previas a 1990				Normas desde 1990			
							1999	Estatuto del Funcionario Público	2000	Reglamento Estatuto del Funcionario Público.
Bolivia	1967 1994	Titulo IV Estatuto					<b>1999</b>	<b>Estatuto del Funcionario Público</b>	<b>2000</b>	<b>Reglamento Estatuto del Funcionario Público.</b>
							<b>2000</b>	<b>Modificación EFP</b>		
Nicaragua	1987 1995 <sup>5</sup>	Art. 131 Ley – Responsabilidad funcionarios					<i>1990</i>	<i>Ley del Servicio Civil y la Carrera Administrativa</i>		<i>Derogada por decreto dos meses después</i>
							<b>2003</b>	<b>Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa</b>		<b>2004</b>
Panamá	1972 1994 <sup>6</sup>	Titulo XI LCA – Carreras específicas – Estabilidad sujeta a competencias					<b>1994</b>	<b>Ley de Carrera Administrativa.</b>	<b>1997</b>	<b>Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa</b>
R. Dominicana	1966	Art. 55 Amplias potestades PEN <sup>7</sup>					<b>1991</b>	<b>Servicio Civil y Carrera Administrativa</b>	<b>1994</b>	<b>Reglamento de aplicación de la Ley del Servicio civil</b>

Nota: en *italicas*: normas derogadas , en **negrita**: normas vigentes

<sup>5</sup> El texto vigente corresponde a la Constitución de 1987, con las profundas modificaciones de la Ley de Reforma parcial de 1995.

<sup>6</sup> La Constitución vigente es el texto de 1972 con sucesivas reformas, siendo la central en 1983 que modifica los aspectos autoritarios del texto de 1972.

<sup>7</sup> Este artículo limita la estabilidad de los funcionarios públicos.

**Países que modifican íntegramente sus regímenes de servicio civil a partir de 1990**

País	Mención Constitucional		Normas previas a 1990				Normas desde 1990			
Argentina	1957 1994	Art 14 bis - Estabilidad	1973	<i>Escalafón general</i>			1991	<b>Sistema Nacional de Profesión Administrativa</b>		
			1980	<i>Régimen Jurídico Básico de la Función Pública</i>	1980	<i>Reglamento del RJBFP</i>	1999	<b>Ley Marco de Regulación del Empleo Público</b>	2002	<b>Reglamentación Ley Marco del Empleo Público</b>
Colombia	1992	Arts. 122-130 Ley – Concurso público – Prohibe doble empleo y nepotismo – Retiro por mal desempeño	1968	<i>Decreto que regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales</i>			1998	<i>Normas sobre carrera administrativa</i>		<i>Sin reglamentar Impugnada por sentencia de la Corte (1999)</i>
							2004	<b>Ley de Empleo Público, Carrera Administrativa y Gerencia Pública</b>		<b>Sin reglamentar</b>
Ecuador	1979 1998	Tít. V, Cap.II - Ley Carrera - Mérito - Nepotismo	1978	<i>Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa</i>	1985	<i>Reglamento General de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa</i>	2003	<b>Ley orgánica de SC y CA y de unificación y homologación de las remuneraciones del sector público</b>		<b>Sin reglamentar</b>
							2004	<b>Ley orgánica reformativa</b>		
Paraguay	1992	Art. 101 -Acceso -Ley Carreras	1970	<i>Estatuto del Funcionario Público.</i>		<i>Sin reglamentar</i>	2000	<b>Ley de la función publica</b>		<b>Sin reglamentar Impugnada por dictámenes de la Corte</b>



<b>Perú</b>	1979 1993 <sup>8</sup>	Tit.I, Cap. IV Ley – Derecho a huelga	1984	<i>Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público</i>	1985	<i>Reglamento de la ley de Carrera Administrativa</i>	<b>2004</b>	<b>Ley Marco del Empleo Público</b>  <i>Proyecto LCA 2005</i>		<b>Sin reglamentar</b>
	1990									
<b>Venezuela</b>	1961 1999 <sup>9</sup>	Art. 141-149 Estatuto – Concurso público – Prohibe doble empleo y nepotismo.	1975	<i>Ley de Carrera Administrativa (LCA)</i>	1999	<i>Reglamento General de la Ley de carrera Administrativa</i>	<b>2002</b>	<b>Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP)</b>		<b>Sin reglamentar</b>

<sup>8</sup> El texto de 1993 corresponde a la reforma promovida por el gobierno de Fujimori.

<sup>9</sup> El texto de 1999 corresponde a la Constitución Bolivariana de Venezuela, que reforma el texto original de 1961

**Países con reformas en el marco normativo del servicio civil a partir de 1990**

País	Mención Constitucional		Normas previas a 1990				Normas desde 1990			
			Año	Norma	Año	Norma	Año	Norma	Año	Norma
Brasil	1988	Arts. 37 a 41 - Carrera - Estabilidad - Jubilación - Otras disp.	1967	<i>Decreto Lei 200</i>			1998	Enmienda Constitucional 19		
			1988	Constitución. Título III, Cap. VII, Secciones I y II <sup>10</sup>			2003	Enmienda Constitucional 41 y 42		
Chile	1980 1989	Art. 38 - Carrera - Mérito - Acceso	1989	Estatuto Administrativo de los Funcionarios del Estado	1989	Reglamento General de Calificaciones del personal afecto al Estatuto Administrativo.	2003	Ley de Nuevo Trato. Regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica		Sin reglamentar
México	1917	Art.123 <sup>11</sup> - Huelga	1963	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado		Sin reglamentar <sup>12</sup>	2003	Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	2004	Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
Uruguay	1967	Art 59 al 64 Estatuto – Carrera	1943	Estatuto del Funcionario Público			1996 2001	Leyes de presupuesto quinquenales <sup>13</sup>		
			1986	Escalafones de la Función Pública			2002	Ley de rendición de cuentas 2001		

Nota: *en itálicas: normas derogadas*, **en negrita: normas vigentes**

<sup>10</sup> En Brasil el régimen de servicio civil está “constitucionalizado”, por ese motivo las modificaciones centrales requieren enmiendas constitucionales.

<sup>11</sup> No hay una sección específicamente sobre servicio civil. En el Título VI sobre Trabajo y Previsión Social se incluye un artículo sobre la obligación de preaviso en las huelgas en servicios esenciales.

<sup>12</sup> La Ley es en sí misma una reglamentación del Art. 123 de la Constitución.

<sup>13</sup> Las leyes de presupuesto quinquenales y las leyes de rendición de cuentas incluyen modificaciones sobre el régimen de los funcionarios públicos. Las disposiciones se incorporan al incorporadas al Texto Ordenado de Normativa sobre Funcionarios Públicos.

**Anexo B. INDICADORES CUANTITATIVOS DE LOS SERVICIOS CIVILES EN LATINOAMERICA<sup>14</sup>**

<b>INDICADOR</b>	<b>Argentina</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Brasil</b>	<b>Colombia</b>	<b>Chile</b>	<b>Ecuador</b>	<b>Paraguay</b>	<b>Perú</b>	<b>Uruguay</b>	<b>Venezuela</b>
<b>Tasa de designaciones políticas</b>	0.26%	9%	9,52%	1.08%	1.34%	N/d	0.83%	0.46%	0.19%	1.6%
<b>Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno</b>	1.97%	5.41%	2,12%	10.05%	5.48%	5.08%	8.98%	7.32%	4.68%	13.14%
<b>Compresión Salarial</b>	12.73	43.95	16,7	16.60	18.78	2.97	4.14	5.40	13.24	5.75
<b>Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita</b>	1.68	4.96	5,27	2.58	2.25	2.79	2.73	1.58	0.93	3.75
<b>Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado</b>	2.41	1.47	4,42	1.30	2.10	4.08	1.16	0.30	0.47	2.68
<b>Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total</b>	0.41%	3.16%	0,32%	1.25%	0.93%	1.73%	2.7%	2.3%	5.89%	1.86%
<b>Gasto público total del gobierno central) / Número total de empleados públicos del gobierno central (dólares)</b>	56.433	7.638	85.616	23.457	71.759	21.361	6.090	11.862	5.487	38.814

<sup>14</sup> Elaboración propia en base a información oficial y fuentes secundarias. El detalle de las fuentes utilizadas y la base de los cálculos se indica en los diagnósticos institucionales de cada país.

<b>INDICADOR</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>México</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>Panamá</b>	<b>República Dominicana</b>
<b>Tasa de designaciones políticas</b>	N/d	0.78%	17,76%	1,68%	0,37%	N/d	0.71%	1,32%
<b>Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno</b>	9.36%	7,8%	3,47%	10,3%	5.98%	5.62%	6,18%	5.37%
<b>Compresión Salarial</b>	12,36	22,78	7.75	23,07	46.93	4.05	17.5	26.72
<b>Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita</b>	1,78	1.47	1,77	1,51	2,71	2.86	1,97	1.54
<b>Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado</b>	1,78	2.54	1,28	2,02	4,19	0.83	1.07	1.08
<b>Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total</b>	2,53%	1,84%	0,89%	1,67%	2.2%	1.61%	3%	3,61%
<b>Gasto público total del gobierno central) / Número total de empleados públicos del gobierno central (dólares)</b>	37.156	17.016	26.706	14.265	51.496	6.360	50.153	10.866

## **Anexo C**

### **ESTRATEGIA DE RELEVAMIENTO Y PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN**

---

#### **Búsqueda en la www**

El relevamiento para todos los países comenzó con la exploración de documentación disponible en la www a través de buscadores de internet (Ej Google), partiendo de una búsqueda cruzando temas relativos al estudio “Función Pública / Servicio Civil / Reforma Administrativa” con el nombre del país correspondiente.

En todos los casos se agotó al máximo posible la búsqueda de información en la web, comenzando por los portales del gobierno del respectivo país, y buscando los organismos que tienen competencia sobre el sistema de gestión de recursos humanos. El Directorio de portales del SIARE-CLAD resultó un excelente punto de partida para la búsqueda.

Para el relevamiento de los antecedentes institucionales, y un panorama de la situación política y social vigente en cada país se utilizaron centralmente los “country reports” de los organismos internacionales (BID – BM – FMI), y también la página web de la CNN en español para identificar situaciones de coyuntura que pudieran afectar los temas bajo estudio.

Otra fuente de información utilizada para un panorama global sobre la situación del servicio civil en cada país fueron los informes de avance de los proyectos de modernización administrativa con financiamiento internacional (generalmente BID y BM) en el respectivo país. Identificado el número y nombre del proyecto se buscaron los textos completos de los proyectos e informes de resultados mediante un buscador de internet, o a través de la página web de la institución financiadora.

También se rastreó la producción de trabajos académicos de las universidades locales. Para ubicar más rápidamente las instituciones que trabajan temas vinculados al tema de estudio, se comenzó contactando las maestrías y programas de gestión pública que participan de REDAPP – CLAD.

Se buscaron referentes locales sobre el tema del estudio, generalmente nombres que se reiteran en las referencias de los papers académicos o en los reportes de organismos oficiales del país correspondiente. Buscando por nombre, apellido y tema, se ubicaron los trabajos disponibles en la web para los referentes identificados.

Una vez identificados los temas críticos a analizar en un determinado país, se recurrió a la búsqueda a través de las páginas web de los periódicos locales. En algunos países las páginas de los periódicos no tiene buscadores temáticos, por lo que se realizó el rastreo de los periódicos de las fechas cercanas al tema crítico a analizar. (ejemplo: supresión de ministerios, aprobación de una ley).

Para la búsqueda de los indicadores cuantitativos, se recurrió a las páginas de los Institutos de Estadísticas de cada país, en particular la información volcada en los Anuarios Estadísticos y la exploración de las Partidas Presupuestarias o Presupuestos, que generalmente se encuentran dentro de las páginas de los Ministerios de Hacienda o Economía.

Con respecto a la normativa de base sobre el servicio civil en cada país, se partió de la base de datos del SIARE en la página del CLAD, que provee una cronología normativa bastante precisa en relación con la reforma administrativa y la reforma del servicio civil en cada país desde fines de los '80 hasta el presente. A partir de la información recolectada en este sitio se ubicaron las normas específicas por número o fecha en las páginas de los gobiernos cada país, en la mayoría

de los casos en los sitios del Poder Legislativo o afines. Para ubicar el texto completo de las normas también se realizaron búsquedas directas en un buscador de internet (google o similar) escribiendo el texto del nombre de la norma, número, fecha y país.

Para el relevamiento correspondiente al subsistema de Planificación hemos ampliado la búsqueda a ámbitos no estrictamente vinculados con la gestión de los recursos humanos. En ALyC no existen generalmente procesos específicamente vinculados a la planificación de RH, pero sí indirectamente a través de la formulación y ejecución presupuestaria. Por eso comenzamos la búsqueda a través de las paginas web y/o documentos vinculados a la formulación y ejecución presupuestaria, usualmente en los Ministerios de Economía o Hacienda que suelen tener una Dirección Nacional de Presupuesto, la cual ejerce funciones de supervisión del sistema de administración financiera. En ese sentido, los presupuestos y sus sistemas de información asociados brindan una orientación del grado en que está estructurado el subsistema de planificación. Los temas relevados en todos los casos fueron los siguientes:

- a) la existencia o no de Sistemas Integrados de Administración Financiera, cuyos aplicativos suelen estar disponibles para consultas en las respectivas páginas web. Esos sistemas tienen generalmente módulos de Personal, aunque generalmente con bajo grado de desarrollo relativo con respecto a los módulos más directamente relacionados con la gestión administrativo presupuestaria. Estos módulos suelen consistir en planillas que envían las áreas con el detalle de gasto en personal, por lo que permiten obtener información básica sobre el personal en las distintas áreas.
- b) las prohibiciones en las leyes de presupuesto sobre incorporación de personal a plantas o decretos de urgencia de restricción del gasto, o “decretos de austeridad” como se los denomina también.
- c) la existencia de Programas de Mejoramiento de la Gestión o Convenios de Desempeño que suelen estar reglados y supervisados por las Direcciones Nacionales de Presupuesto o Ministerios de Hacienda / Economía o Planificación y que implican un avance en temas de gestión por resultado de los organismos.
- d) la información contenida en los informes al Congreso sobre ejecución presupuestaria (Ejemplo <http://www.dipres.cl> para el caso chileno)

Cabe aclarar que en todos los casos se bajó la información obtenida en las páginas web al disco de una computadora. Tomar como referencia solamente los links puede ser un problema porque algunas páginas de los países de la región no son muy estables y suele haber dificultades para el acceso. También es muy frecuente que se modifican las páginas, y los links identificados caducan. Para cada país hemos organizado carpetas con los archivos electrónicos de Contexto, Normativa, Análisis de Subsistemas, para conservar las fuentes de información en las que se basa el análisis que se sintetiza en el informe.

### **Entrevistas a referentes y talleres de trabajo**

En aquellos casos en los que se contaba con un diagnóstico previo, se realizó una síntesis de los aspectos contenidos en el mismo, siguiendo los puntos indicados en el formato abreviado, y marcando los vacíos a completar a partir de la búsqueda de información adicional. Cabe señalar que los criterios utilizados por los distintos consultores en los diagnósticos realizados en 2002 y 2003 fueron diversos, y la mayoría se centró en la descripción exhaustiva de aspectos normativos, y en comentarios generales de evaluación, pero en pocos casos los estudios incluían las referencias a hechos concretos y la identificación de indicios de evidencia para sostener las valoraciones provistas. Por este motivo se realizó un trabajo de relevamiento adicional aún en los casos de los diagnósticos recientes, para referenciar con la mayor solidez posible la evaluación realizada.

A partir de los diagnósticos previos y la información documental identificada en la www, se elaboró un primer borrador que se utilizó para identificar los temas a consultar con expertos locales. Se contactó por e-mail a funcionarios y académicos de cada país para consultarlos sobre su posible participación como informantes clave para el estudio, y obtenida su aceptación se les envió el borrador elaborado para sus sugerencias y comentarios. En los casos en los que había aspectos centrales del servicio civil sin información suficiente, se los contactó además para entrevista telefónica sobre una pauta enviada previamente por e-mail.

En los casos de Chile, Bolivia, México y República Dominicana se realizaron viajes de relevamiento de campo para obtener información sobre los respectivos servicios civiles. En los casos de México, El Salvador, Honduras y Panamá se contó con la colaboración de una consultora con sede en México DF que realizó el relevamiento de los datos de base para su procesamiento en el equipo de evaluación.

A través de la representación del BID en el país, y de los contactos directos con los responsables de los organismos rectores del servicio civil, se organizó la agenda de reuniones que cubriera el funcionamiento de los distintos subsistemas. Generalmente los niveles gerenciales técnicos resultaron los referentes ideales, ya que conocen bien la normativa vigente y las prácticas de la gestión. Las pautas de las entrevistas apuntaron a validar la información relevada en la web y en los papers consultados, y a completar la información faltante sobre la normativa y las prácticas vigentes relacionadas con los 93 puntos críticos a evaluar. Se intentó en todos los casos incluir la visión sindical, y también recurrir a académicos vinculados con el tema de estudio.

Además de las entrevistas, la metodología recomienda un taller de trabajo con especialistas y funcionarios. Para agilizar el taller, se trabajó exclusivamente sobre los puntos críticos de nivel A (ponderación 3), y dentro de éstos se focalizó la discusión en uno o dos temas por cada subsistema, para garantizar la cobertura de todos los aspectos del servicio civil en las tres horas de trabajo. Para comenzar el taller se realizó una presentación a los participantes explicando la metodología de trabajo, los objetivos, el alcance del estudio, y la dinámica esperada del taller. Realizamos estos talleres en las respectivas representaciones del BID en cada país, con el apoyo del staff para los aspectos logísticos.

### **Valoración de los puntos críticos y cálculo de los índices**

En base a la información relevada a través del relevamiento de documentos, las entrevistas (telefónicas o personales) y la validación a través de la circulación de borradores de los informes, se estableció la valoración para cada uno de los 93 puntos críticos bajo estudio. En el texto del informe, al describir los subsistemas se incluyeron los comentarios del equipo evaluador, y la referencia a los documentos y experiencias en las que se sustentan las correspondientes valoraciones.

Para simplificar la obtención de los índices a partir de las valoraciones asignadas, se diseñó una planilla excel en la cual se incluyeron las fórmulas de cálculo de los índices y subíndices, promedios de valoración por cada subsistema, y gráficos para facilitar la interpretación de los resultados. Para cada uno de los informes se adjunta la correspondiente planilla que detalla los cálculos realizados. En el texto del informe se incluye la interpretación del valor obtenido para cada índice explicando los ítems que contribuyen al mismo.

Aún concentrando la evaluación de todos los servicios civiles en un mismo equipo de trabajo, la consistencia de la interpretación de las categorías posibles para cada punto crítico seguía siendo una preocupación, por lo que se trabajó en algún grado de operacionalización de las variables a analizar. Para unificar los criterios de evaluación y precisar la posición relativa de cada país

en relación con cada punto crítico evaluado, se realizaron reuniones de trabajo del equipo evaluador con una frecuencia semanal. Los criterios acordados en dichas reuniones se describen en la próxima sección. También se trabajó en la interpretación de la posición relativa de la valoración promedio de los países para cada subsistema, y que está indicada en las secciones 2 a 9 del presente informe.



## Anexo D

### CRITERIOS METODOLÓGICOS UTILIZADOS PARA LA EVALUACIÓN

**Interpretación de las categorías de la escala.** Para facilitar la interpretación de los resultados, incluimos la categoría 0 en la escala. De esta manera, los índices tienen una escala de valores posibles que van de 0 a 20. El índice consolidado, que suma los resultados de los cinco índices, tiene entonces una escala de valores posibles de 0 a 100.

La interpretación de cada categoría de la escala de valoración de los puntos críticos es entonces la siguiente:

<b>5</b>	La realidad analizada se corresponde con la proposición en su integridad o en un grado muy alto de coincidencia, tanto en contenido como en frecuencia.
<b>4</b>	La realidad analizada se aproxima sustancialmente a la proposición, pero no se identifica plenamente con su contenido, o bien hay un número de excepciones que impide generalizar la coincidencia.
<b>3</b>	La realidad analizada coincide parcialmente con la proposición. Existen elementos coincidentes de contenido y una frecuencia de casos suficiente como para detectar un grado apreciable, pero no sustancial, de identificación.
<b>2</b>	La realidad analizada se encuentra significativamente alejada de la expresada por la proposición. Existen elementos de coincidencia, pero también discrepancias serias de contenido y/o una frecuencia escasa.
<b>1</b>	La realidad analizada es muy distinta de la que refleja la proposición. Las coincidencias de contenido se dan sólo en casos excepcionales.
<b>0</b>	La realidad analizada es completamente diferente a la que refleja la proposición. Las coincidencias son inapreciables.

**Utilización de las categorías mínimas de la escala.** Al ser un universo tan amplio de organizaciones a las cuales estamos evaluando, los puntajes extremos (categorías 0 y 5) no son tan frecuentes. Dado el bajo grado de desarrollo de nuestros sistemas de servicio civil, difícilmente obtengamos un puntaje máximo, salvo raras excepciones. Por eso nos detuvimos a construir un criterio para la utilización del extremo mínimo de la escala, acordando dentro del equipo de trabajo los siguientes criterios:

- Utilizamos la categoría 0 cuando hay inexistencia absoluta del ítem a evaluar, para distinguirlo de la categoría 1, en la que, si bien no hay un desarrollo formal, puede haber algún indicio de que comienza a tomarse en cuenta ese ítem en el sistema.
- También valoramos con 0 los puntos que solamente tienen un enunciado formal en una norma, pero no tienen reglamentación alguna que lleve a su implementación aunque sea parcial.
- En cambio, en los casos en que encontramos nuevas leyes (dictadas en los últimos meses) con perspectivas concretas de implementación, consideramos que puede valorarse con mayor puntaje. Si nuestra evaluación fuera de 0 para la situación previa a la norma, pasamos a un nivel de 1 para que entre en consideración la potencial mejora de la situación.

**Consistencia de la valoración de los puntos críticos en un mismo subsistema.** Encontramos ciertas relaciones estables entre los aspectos evaluados en los puntos críticos al interior de cada subsistema, lo que nos llevó a establecer un criterio para su valoración relativa.

Así, cuando la existencia e integridad de un subsistema está valorada con una categoría baja (menor o igual que 2), las proposiciones que se derivan de la aplicación de ese subsistema son valoradas con un nivel menor. La falta de desarrollo del sistema impacta más fuertemente sobre la posible utilización efectiva de la información generada por el subsistema, o la efectiva implantación generalizada del proceso en cuestión.