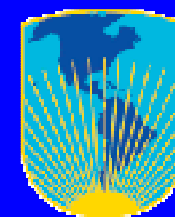


**I Encuentro Nacional de gestores del sistema de RRHH
Gobiernos Locales Provinciales**

**Servicio Civil
Panorama en América Latina y
desafíos a nuestra labor**

Juan Carlos Cortázar Velarde
Especialista en Modernización del Estado
Banco Interamericano de Desarrollo



Lima, 03/12/2009



Temas a considerar

- ① Servicio Civil: atributos fundamentales
- ② El Servicio Civil en América Latina: principales problemas
- ③ Reformando el Servicio Civil: lecciones a tomar en cuenta
- ④ ¿Cómo colaborar con el cambio desde las unidades de gestión de las personas?

① Servicio Civil

- Sistema de articulación del empleo público mediante el que se garantiza la existencia y desarrollo de una **administración pública profesional** al servicio de las políticas públicas
 - No es sinónimo de empleo público: es una herramienta de gestión del Estado
 - No es sinónimo de empleo bajo regulación pública: los sistemas de SC pueden incluir uno o más tipos de relaciones laborales

Los atributos fundamentales

- **Responsabilidad** ante las autoridades democráticamente elegidas, por el desarrollo de políticas que respondan al mandato político que ellas representan
- **Independencia política** respecto a los intereses de políticos y grupos de poder, dado que deben defender los intereses de los ciudadanos y garantizar la neutralidad de la acción pública ante intereses privados y abusos
- **Capacidad técnica** para desarrollar políticas públicas eficaces y ejercer neutralmente la autoridad pública

Los atributos fundamentales

Responsabilidad

Independencia

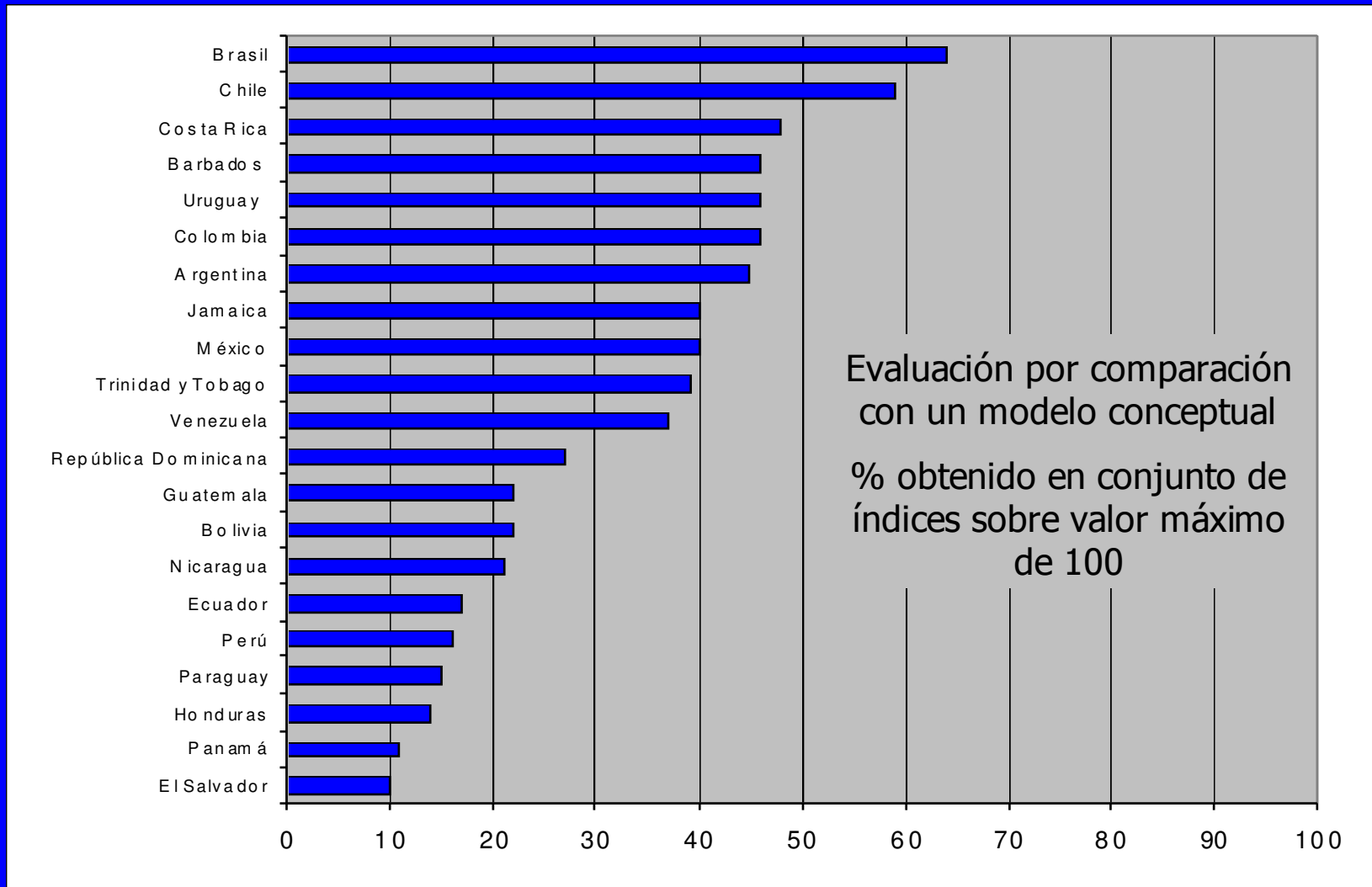
Capacidad técnica

Garantizan la
seguridad jurídica
de los ciudadanos

Permiten la eficacia
de la acción de
gobierno

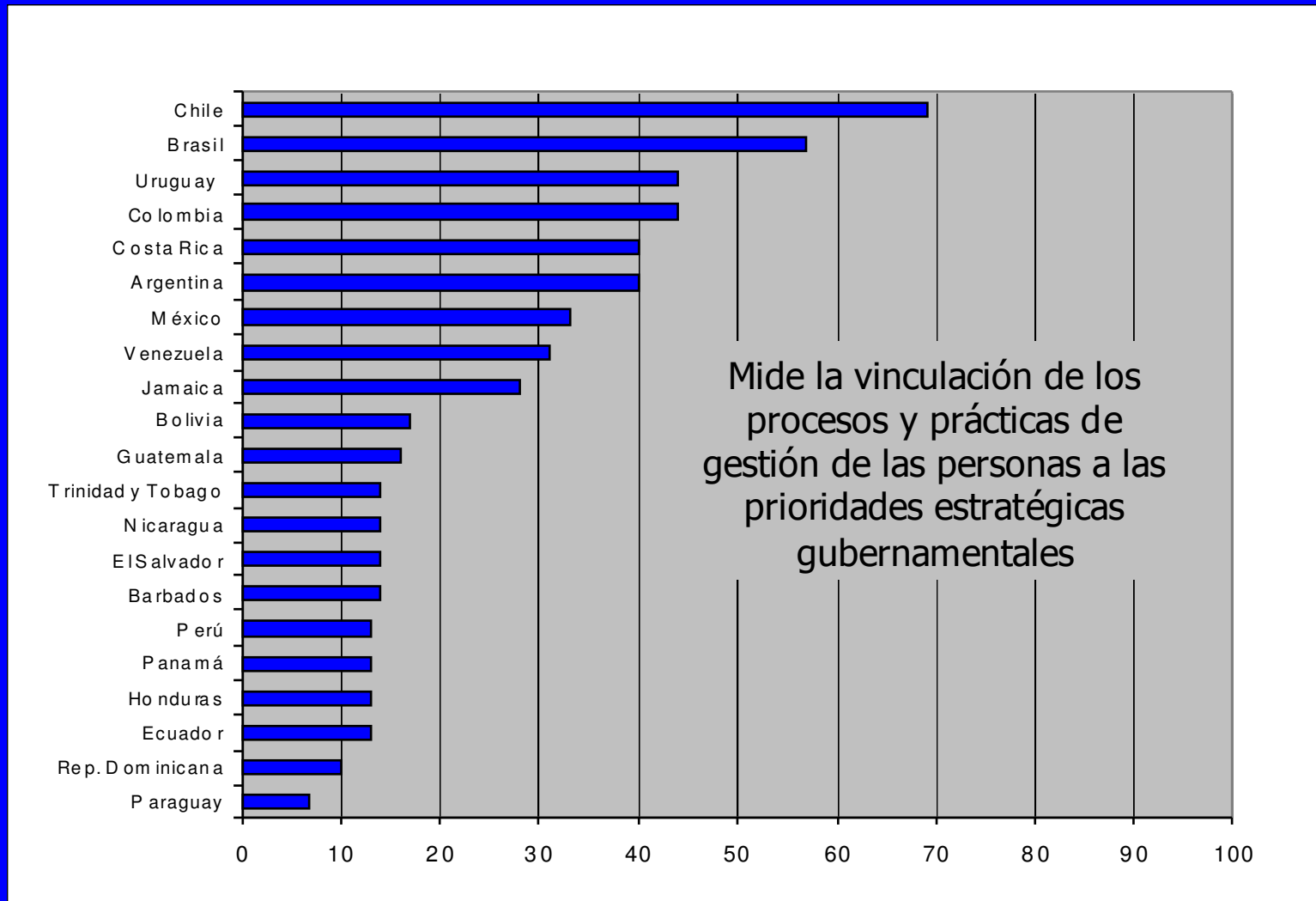
② Servicio Civil en AL

Diagnóstico Servicio Civil de 21 países (2003)



Débil articulación con la estrategia de gobierno

Índice de coherencia estratégica



- Falta de vinculación entre la gestión de las personas y las estrategias de gobierno o institucionales de las autoridades
- Falta de planificación de las necesidades en cuanto a personal
- Buena parte de los sistemas de SC están atrofiados: las unidades de gestión de RRHH se limitan a las funciones de administración de personal, dejando de lado el ejercicio de los procesos fundamentales de gestión de las personas (planificación, compensación, movilidad, capacitación)

Vulneración del mérito: clientelismo

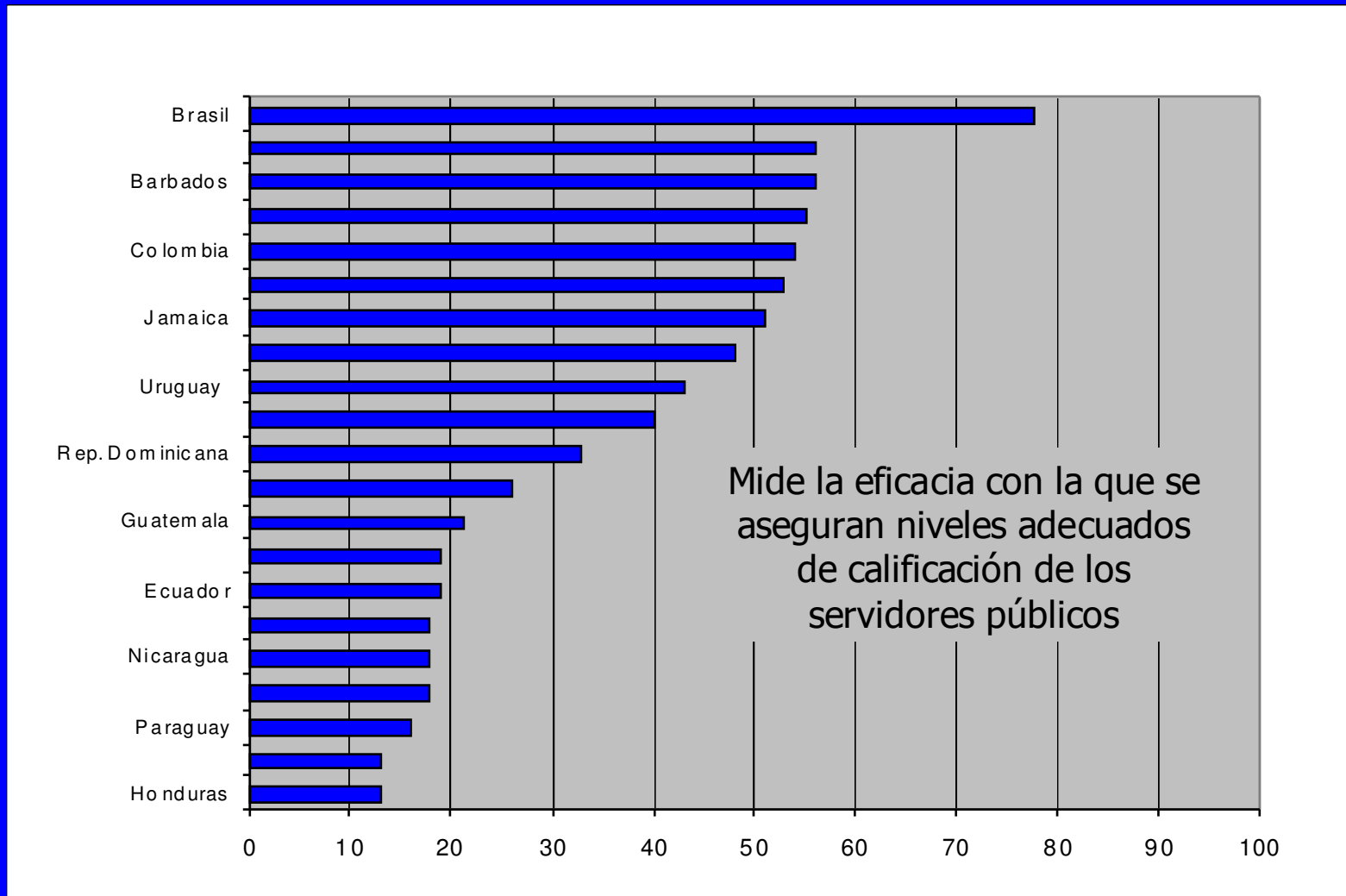
Índice de mérito



- Aunque los marcos normativos se orientan al mérito, las **prácticas** de gestión de las personas (incorporación, promoción, carrera, capacitación) están mayormente comandadas por relaciones clientelares, la politización y el oportunismo
 - El descrédito y falta de capacidad técnica de los organismos responsables del SC favorece poderosamente en estas prácticas
- Hay algunas áreas de política pública más protegidas de la arbitrariedad y politización
- Hay avances en países que han introducido mecanismos para que prevalezca en mayor medida el mérito: Brasil, Chile, Colombia, México

Débiles capacidades técnicas

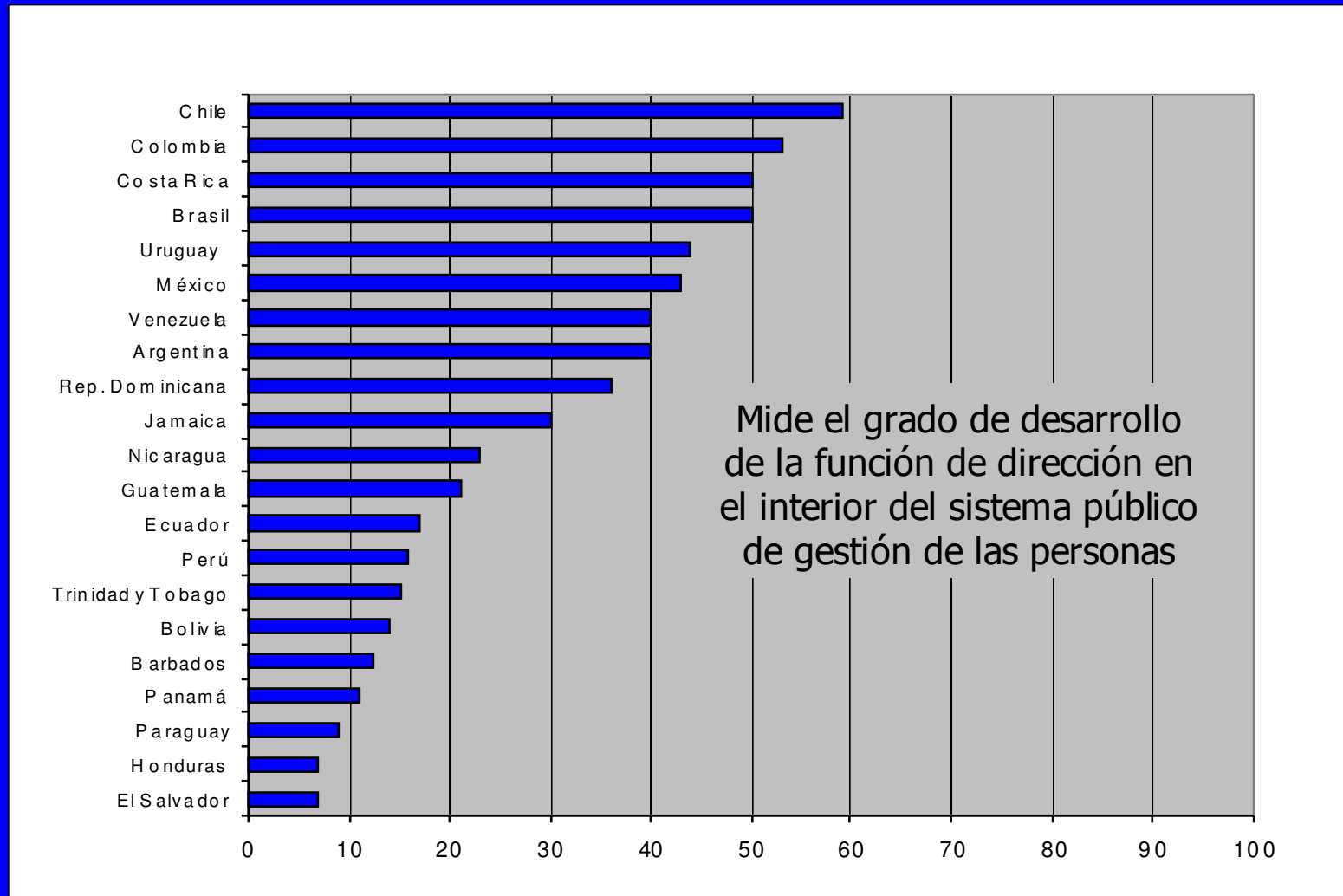
Índice de competencia técnica



- Los requisitos de capacidad técnica de los puestos está pobremente descrita o se limita a la obtención de un título profesional (“cultura del título”)
- Los manuales de cargos se basan en méritos formales
- No hay estudios técnicos para definir los perfiles profesionales en base a funciones, conocimientos o competencias
- Las acciones de capacitación no son planificadas en función a las necesidades de los puestos
- En varios países hay una oferta muy débil de formación en temas públicos en el mercado educativo

Falta de capacidad directiva

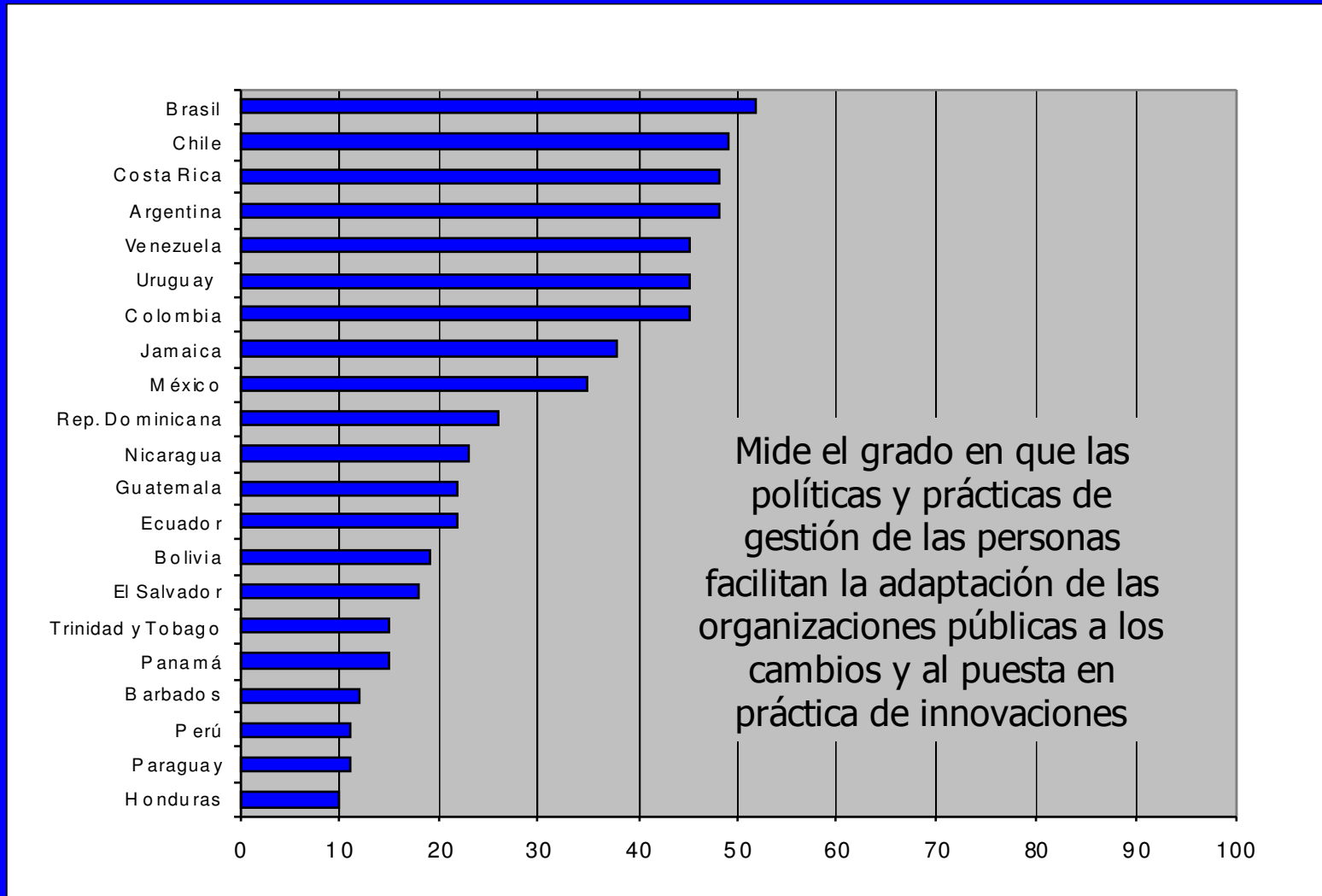
Índice de consistencia directiva



- Exceso de **uniformidad y centralización** de las decisiones de gestión de las personas limita el espacio que tienen gerentes públicos para dirigir a las personas en sus organizaciones
- Gran debilidad en cuanto a la formación de directivos públicos
 - Ausencia de una oferta específica y de calidad en mercados educativos nacionales

Rigidez: dificultades para la adaptación

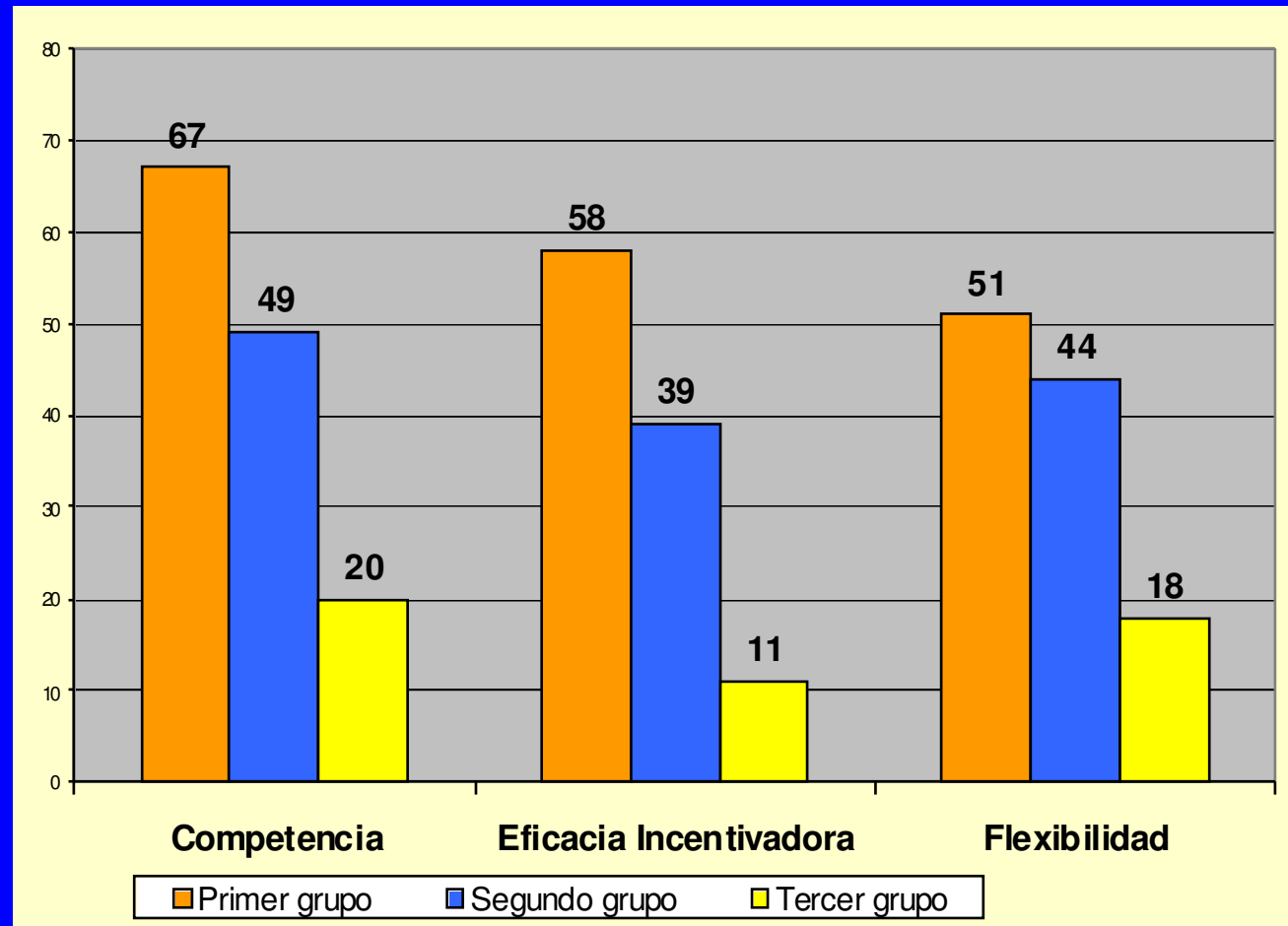
Índice de flexibilidad



- La gestión de las personas está sobre regulada y excesivamente centralizada
- La estructura de cargos y los procedimientos de movilidad son sumamente rígidos
- Ausencia de promoción horizontal como alternativa a las carreras jerárquicas (excepción: Brasil)

Perfil de Calidad de los SC en AL

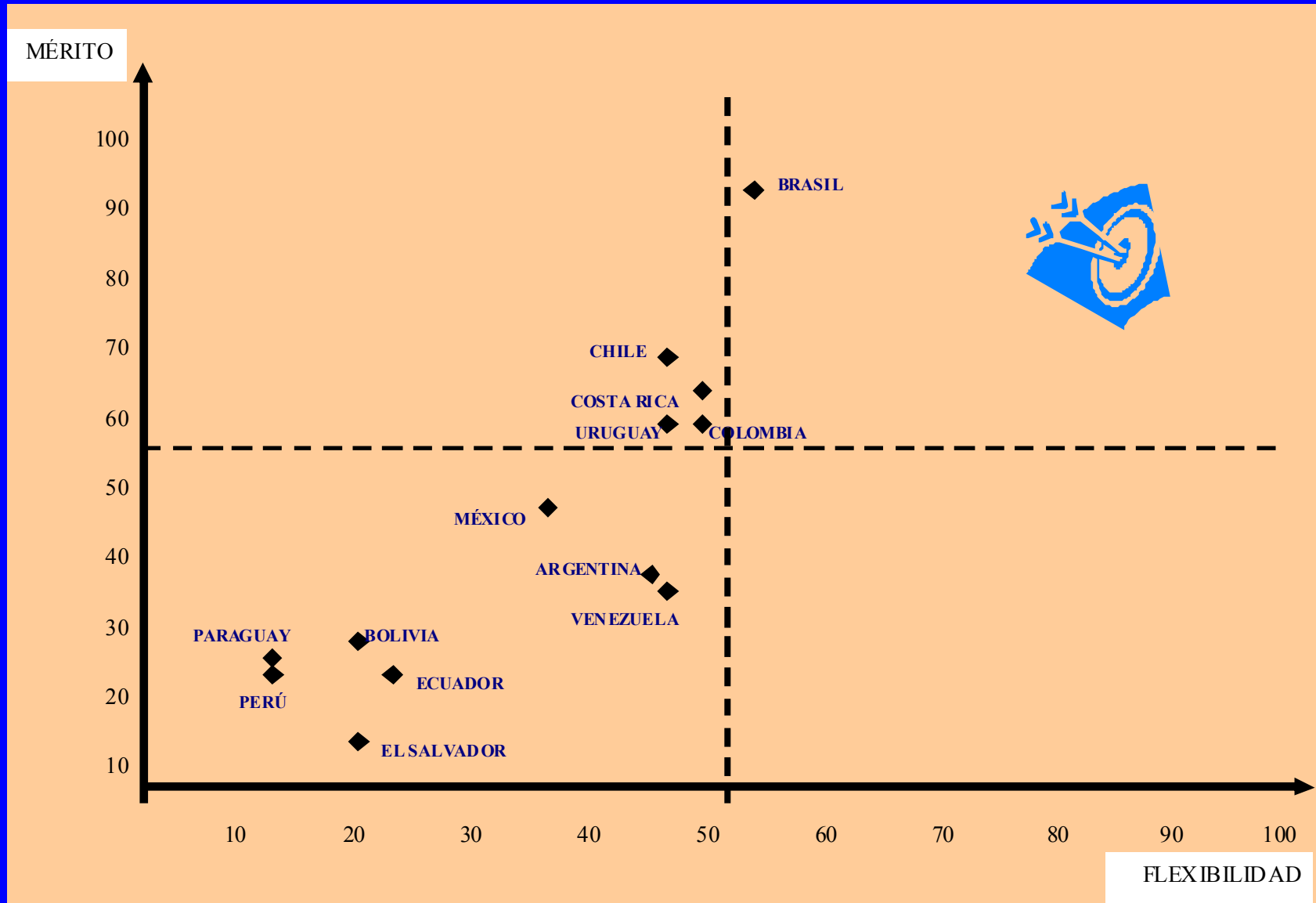
Tomemos como referencia el índice de **capacidad funcional** (capacidad para influir en el comportamiento de los empleados públicos), pues es el que más directamente habla del SC como herramienta de gestión



③ Reformando el SC ¿hacia dónde ir?

- Las reformas de los servicios civiles desde los años 80 han tenido una clara orientación hacia lograr mayor **mérito** y mayor **flexibilidad** como atributos fundamentales (Longo 2003 y 2004)
 - Un mayor mérito está ligado a mayor profesionalización y capacidad técnica del servicio público
 - Una mayor flexibilidad está ligada a un servicio más adaptable al entorno, y por lo tanto con mayor capacidad de responder a los cambios estratégicos de gobierno así como a las demandas/expectativas de los ciudadanos
- Las reacciones orientadas a una mayor uniformidad y excesivo control central usualmente no logran introducir mayor meritocracia y hacen más rígida (menos adaptable) la gestión de las personas

Mérito y Flexibilidad en AL



Lecciones a considerar

- **Flexibilización de las regulaciones:** mayor adaptabilidad al entorno y mayor espacio para una gestión inteligente de las personas
 - una mayor rigidez no eleva el cumplimiento ni reduce la corrupción, pero hace más ineficiente el SC
- **Énfasis en desarrollar el nivel directivo:** generación de capacidades, introducción efectiva del mérito, responsabilidad por gestión/resultados
 - La legitimidad en la selección de directivos profesionales es clave para su rol

- **Profesionalización:** de directivos y de no directivos para elevar capacidad técnica del Estado
- **Desarrollo de una instancia responsable por el SC:** más allá de la solución institucional (agencia autónoma, órgano de línea) es indispensable un área con capacidad técnica y legitimidad para liderar la reforma: ninguna reforma pública avanza sola..
- **Introducir mérito en todo el ciclo de gestión de las personas**

Más mérito ... pero ¿cuál mérito?

Responsabilidad

Independencia

Capacidad técnica

Garantizan la
seguridad jurídica
de los ciudadanos

Permiten la eficacia
de la acción de
gobierno

¿Cuál mérito?

Responsabilidad

Independencia

Capacidad técnica

Énfasis en aspectos formales: acceso, protecciones, progreso y separación

- Seguridad Jurídica
- Imparcialidad
- Independencia
- Prevención de la captura y corrupción

¿Cuál mérito?

Responsabilidad



Independencia

Capacidad técnica

Énfasis en
desempeño y
resultados

- Idoneidad
- Desarrollo
- Rendimiento

¿Qué enfatizar para promover una noción integral de mérito?

Responsabilidad

Independencia

Capacidad técnica

Garantías formales de acceso y progreso

Identificación efectiva de capacidades

Evaluación del desempeño

Desarrollo de motivación y capacidades

Un riesgo: mérito sin flexibilidad

- La falta de flexibilidad no debería ser el precio de una mayor meritocracia
 - ☑ La flexibilidad en la gestión de las personas es central pues hace posible la **adaptación** a las cambiantes demandas ciudadanas y de contexto: requiere **diversidad** de instrumentos y marcos, no excesiva homogeneidad
 - ☑ Evitar la identificación de mérito con igualdad: una mirada meritocrática implica diferenciar según potencial y desempeño profesional.
 - ☑ No olvidar que el mérito como protección contra el clientelismo es solo un "piso" y no basta como horizonte último de la gestión pública: **calidad del servicio** es horizonte mayor y requiere de flexibilidad

④ ¿Qué debe hacer una unidad de gestión de las personas?

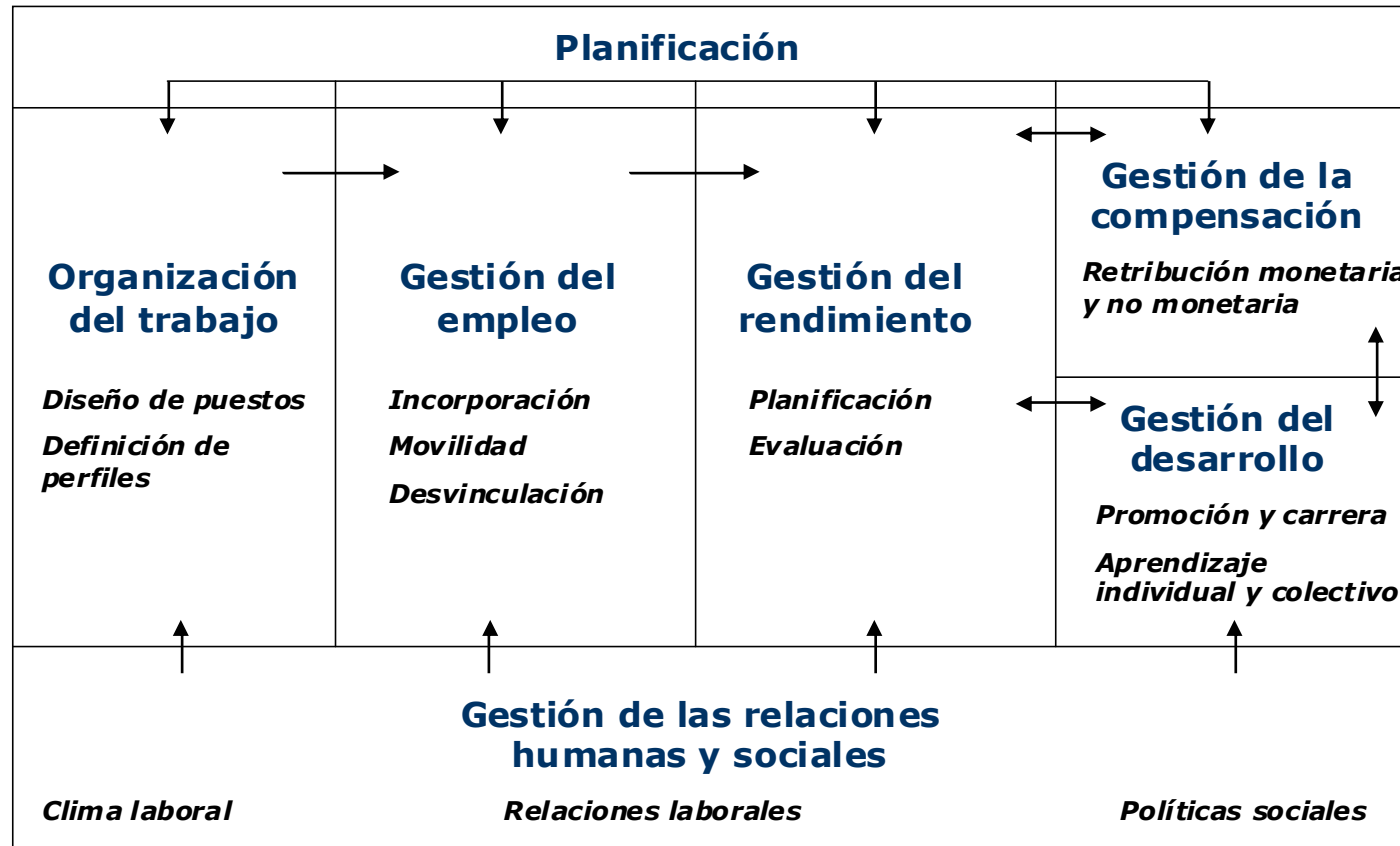
- Las unidades de gestión de las personas que actúan en cada organización son un actor clave para una promoción efectiva de **mayor mérito** y **mayor flexibilidad**
- ¿Qué tipo de gestión facilitaría este cambio?
¿Cómo desempeñar las **funciones de gestión de las personas** para favorecer el cambio?

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

ESTRATEGIA



Planificación



Planificación



- Mediante los procesos de planificación de los RRHH, las entidades públicas estudian sus **necesidades cuantitativas y cualitativas de personal** a corto, mediano y largo plazo; contrastan dichas necesidades con sus capacidades actuales y **organizan las acciones para cubrir las diferencias**
- Requiere una **estrecha relación con la estrategia y prioridades** de los directivos de la institución o gobierno local
- ¿Tenemos este vínculo? ¿Tenemos conocimiento de las prioridades?

Organización del trabajo



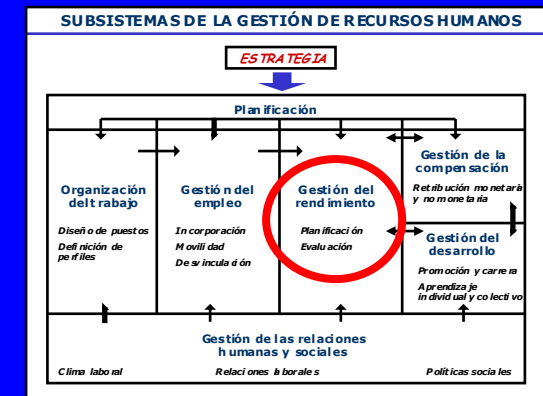
- Mediante los procesos de organización del trabajo, las entidades públicas definen las **características y condiciones del ejercicio de las tareas** de los funcionarios públicos, así como los **requisitos** que deben cumplir las personas encargadas de desempeñarlas
- Requiere un **estrecho conocimiento de los procesos de trabajo** en la unidad o gobierno local (no solamente conocer el MOF..) para establecer **perfiles de puesto** (habilidades, conocimientos, competencias)
- ¿Tenemos este conocimiento? ¿Sabemos como van cambiando los procesos de trabajo reales?

Gestión del empleo



- Mediante la gestión del empleo se gestiona el **ciclo de vida** del empleado: ingreso, movilidad y salida.
- Requiere conocimiento de la evolución del "negocio" de la institución/gobierno local, de sus prioridades y del marco regulatorio, para saber quiénes se encuentran en qué parte del ciclo de vida laboral
- ¿Tenemos este conocimiento claro y detallado?

Gestión del desempeño



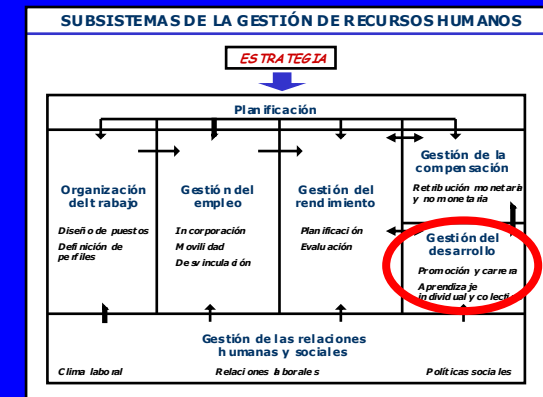
- Mediante la gestión del rendimiento se influye en el trabajo de los funcionarios, a través del establecimiento y seguimiento de **estándares de desempeño** que procuren alinear el desempeño de los funcionarios con las prioridades de la institución/gobierno local y **mejorar el rendimiento de manera continua**
- Requiere **capacidad técnica** para establecer estándares y aplicar evaluaciones efectivas (que discriminen el buen desempeño del malo)
- ¿Tenemos esta capacidad? ¿Tenemos **legitimidad** para promover y orientar estas evaluaciones?

Gestión de la compensación



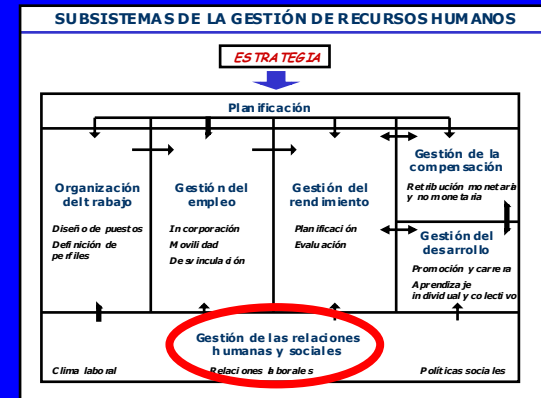
- Mediante la gestión de la compensación se administran las **compensaciones salariales y extra salariales**, buscando que ellas guarden adecuada **relación con el desempeño** mostrado
- Requiere una evaluación del desempeño que discrimine la calidad del trabajo
- Podemos avanzar con las compensaciones no salariales
- ¿Tenemos interés en las compensaciones no salariales? ¿Tenemos capacidad y legitimidad para administrarlas?

Gestión del desarrollo



- Mediante la gestión del desarrollo las entidades estimulan el crecimiento técnico y profesional del personal a través de su **progreso en un itinerario dentro de la institución**, así como mediante las **acciones de formación**.
- El progreso usualmente asume la forma de **carrera funcionaria** (itinerario definido y vertical de progreso) pero esta no es la única opción, ni tiene que ser necesariamente una carrera vertical, rígida y cerrada
- ¿Tenemos creatividad y capacidad para pensar itinerarios de progreso adecuados al “negocio” y particularidades de la institución/gobierno local?
- ¿Invertimos en una formación vinculada al perfil de puestos y al desempeño mostrado?

Gestión de relaciones humanas y laborales

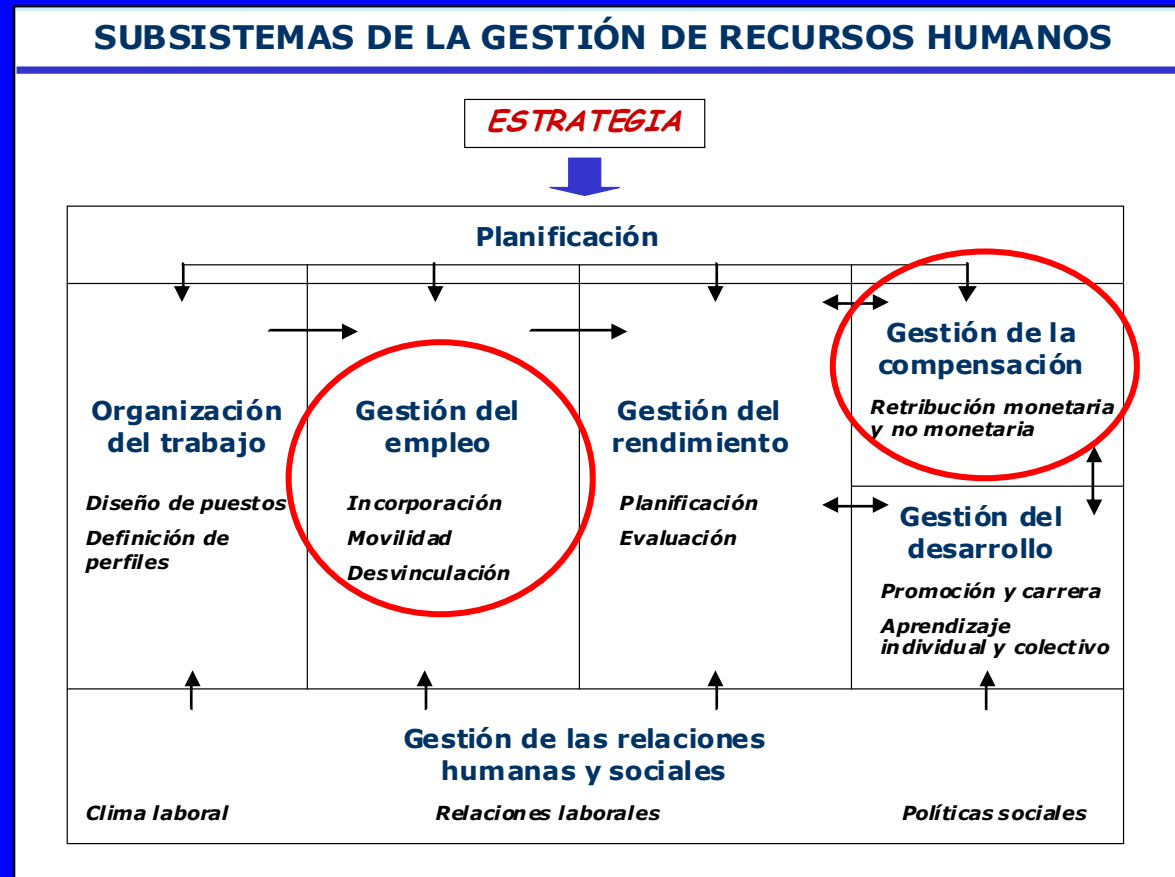


- Gestiona las relaciones que se establecen entre la entidad/gobierno local y los empleados en torno a las políticas de personal cuando dichas relaciones adquieren una **dimensión colectiva**
- Supone trabajar sobre dimensiones que superan la relación individual: clima laboral, programas sociales y relaciones laborales (negociación de condiciones laborales)
- Requiere conocimiento de las prioridades estratégicas y características del "negocio", así como sensibilidad respecto a lo que está en juego. ¿Tenemos estas condiciones?

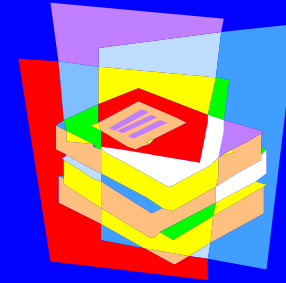
¿Dónde suele concentrarse nuestra acción?

¿Y el resto de procesos de gestión de las personas?

Lo que hacemos ¿está a la altura de las necesidades y oportunidades?



Bibliografía



- **Echebarría, Koldo** (2006) Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina. BID: Washington DC
- **Hood, Christopher** (1998) The Art of the State. Culture, Rhetoric and Public Management. Oxford University Press.
- **Echebarria, Koldo y Cortázar, Juan C.** (2007) Public Administration and Public Employment Reform in Latin America, en: Lora, E. (Ed) The State of State Reform in Latin America. IADB/Stanford University Press
- **Longo, Francisco** (2003). La reforma del empleo público en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad. En: Echebarría, K. (Ed) Servicio Civil: Temas para un diálogo. BID: Washington DC.
- **Longo, Francisco** (2004). Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Madrid: Paidós Empresa