

Profesionalización de la función pública en los estados de México

Mario Sanginés
Luciano Strazza



Profesionalización de la función pública en los estados de México

Mario Sanginés
Luciano Strazza

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Sanginés, Mario.

Profesionalización de la función pública en los estados de México / Mario Sanginés y Luciano Strazza.

p. cm. — (Monografía del BID ; 430)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Civil service reform-Mexico. 2. Public administration-Mexico. 3. Personnel management-Mexico. 4. State governments-Mexico. I. Strazza, Luciano. II. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. III. Título. IV. Serie.

IDB-MG-430

Código de publicación: IDB-MG-430

Clasificaciones JEL: H79, H83, O15

Palabras clave: servicio civil, administración pública, empleo público, recursos humanos, gestión pública

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

www.iadb.org

El Sector de Instituciones para el Desarrollo fue responsable de la producción de la publicación.

Coordinación de la producción editorial: Sarah Schineller (A&S Information Specialists, LLC)

Revisión editorial: Eva Vilarrubí (Fast Lines, Inc.)

Lectura de pruebas: Rafael Cruz

Diagramación: The Word Express, Inc.

Contenido

Prefacio.....	v
Resumen ejecutivo.....	vii
Introducción.....	xi
Sección 1: Metodología de diagnóstico de los sistemas de GRH.....	1
Sección 2: Resultados generales del diagnóstico de los sistemas de GRH.....	5
Sección 3: Análisis de las características comunes del funcionamiento de los sistemas de GRH en los gobiernos estatales mexicanos.....	9
Sección 4: Perspectivas estratégicas para la profesionalización en los gobiernos estatales de México.....	27
Referencias bibliográficas.....	41
Anexos	45

Lista de graficos

Gráfico 1. Resultados globales según el índice de calidad del sistema de GRH (sobre 100 puntos).....	vii
Gráfico 2. Resultados Índice de Desarrollo del Servicio Civil (sobre 100 puntos).....	viii
Gráfico 1.1. Diagrama conceptual del modelo estratégico e integrado de GRH.....	1
Gráfico 1.2. Subsistemas del modelo estratégico e integrado de GRH.....	2
Gráfico 2.1. Resultados globales según índices de calidad del sistema de GRH (sobre 100 puntos).....	5
Gráfico 2.2. Resultados globales según subsistema o macrofunción de GRH (sobre 100 puntos).....	6
Gráfico 2.3. Resultados del Índice de Desarrollo del Servicio Civil (sobre 100 puntos).....	7

Lista de cuadros

Cuadro 1. Características comunes distribuidas por subsistemas de GRH.....	viii
Cuadro 2. Ruta de profesionalización de los sistemas estatales de GRH.....	x
Cuadro 1.1. Índices de calidad de GRH.....	3

Cuadro 1.2. Niveles y criterios de desarrollo de los puntos críticos.....	4
Cuadro 2.1. Resultados por índice específico (sobre 100 puntos).....	8
Cuadro 3.1. Características comunes distribuidas por subsistemas de GRH.....	10
Cuadro 4.1. Ruta de profesionalización de los sistemas estatales de GRH.....	28
Cuadro 4.2. Resumen de acciones, objetivos e iniciativas de la etapa 1.....	29
Cuadro 4.3. Resumen de acciones, objetivos e iniciativas de la etapa 2.....	33
Cuadro 4.4. Resumen de acciones, objetivos e iniciativas de la etapa 3.....	37
Cuadro 4.5. Resumen de acciones, objetivos e iniciativas del fortalecimiento transversal.....	39
Cuadro A1. Frecuencia de características comunes por estado.....	45
Cuadro A2. Ruta crítica del programa de profesionalización (consolidado).....	47

Lista de recuadros

Recuadro 4.1. La profesionalización directiva en Chile, México, Perú y Ecuador.....	31
Recuadro 4.2. Las carreras profesionales en Brasil.....	32
Recuadro 4.3. Los manuales de puestos en el estado de Colima.....	34
Recuadro 4.4. El fortalecimiento del mérito en Paraguay.....	35
Recuadro 4.5. El fortalecimiento del ciclo de la capacitación del personal en Perú.....	36
Recuadro 4.6. El fortalecimiento de la gobernanza del sistema de GRH en Perú.....	38

Prefacio

La profesionalización de los recursos humanos del sector público —entendida como el tránsito hacia un empleo público estable, planificado y bien calificado— constituye una base primordial para promover una mejor respuesta de los gobiernos a las demandas de la sociedad. De poco sirven las agendas de reforma y modernización si los gobiernos no se sustentan en una base sólida de personas competentes, motivadas y con responsabilidades bien definidas. Numerosos estudios¹ identifican correlaciones claras entre la calidad del aparato burocrático y resultados de desarrollo como el crecimiento económico, la reducción de la pobreza o la lucha contra la corrupción. Es dentro de este marco que la promoción de buenas prácticas en la gestión de los recursos humanos de los gobiernos se ha convertido en un elemento importante de la agenda de investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Como primer paso de esta agenda de investigación, el BID desarrolló una metodología de evaluación de los servicios civiles, la cual se aplicó en el año 2004 en los países de América Latina y los resultados se publicaron en 2006 (BID, 2006). En el año 2013 se realizó una segunda medición en base a la metodología, y los resultados y análisis se publicaron en el libro *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-13)*.² Con este informe, se estudia de manera sistemática por primera vez la realidad subnacional utilizando el mismo instrumento de diagnóstico. La naturaleza federal del Estado mexicano, en el que los estados subnacionales tienen

amplia autonomía para establecer sus normas, instituciones y procesos de gestión de recursos humanos, presenta una oportunidad interesante para aplicar la metodología diseñada originalmente para el nivel nacional.

El presente informe es producto de un esfuerzo conjunto entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el Foro Nacional de Profesionalización de México. En respuesta a la convocatoria del Foro a todos los estados miembros, diez de ellos —Baja California, Campeche, Colima, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán— solicitaron participar en este estudio. Dichos estados son cuantitativa y cualitativamente relevantes y a la vez reflejan la diversidad del país. En conjunto agrupan alrededor de un 35% de la población total de México, aunque con marcadas diferencias entre los casos.³ Además se encuentran en zonas geográficas muy diferentes entre sí,⁴ diversidad que se pone también de manifiesto en su

¹ Por ejemplo, Evans y Rauch (1999), Dahlstrom, Lapuente y Teorell (2011) y Henderson et al. (2003).

² Este libro, publicado por el Sector de Instituciones para el Desarrollo del BID en 2014, está disponible en la página de publicaciones del BID, <https://publications.iadb.org/handle/11319/6636>.

³ Por ejemplo, Colima tiene una población de 650.000 personas, mientras que el Estado de México supera los 15 millones.

⁴ Por ejemplo, Baja California y Tamaulipas son estados de la frontera norte, Campeche y Yucatán representan a la zona del Caribe, Colima se ubica en la zona del Pacífico y el Estado de México e Hidalgo en el centro de territorio.

capacidad productiva y aporte al PIB nacional.⁵ Por último, a diferencia de lo observado en décadas previas, en algunos estados se está comenzando a producir alternancia en el partido de gobierno.⁶ Gracias a todo esto, se logró conformar una muestra fructífera para analizar la gestión de recursos humanos en contextos heterogéneos. En octubre de 2014 se iniciaron los trabajos de campo y la presentación de los informes finales estatales se completó en mayo de 2015.

El estudio se diseñó para atender dos objetivos principales. En primer lugar, para entregar a las autoridades de cada uno de los diez estados un diagnóstico detallado de la gestión de recursos humanos útil para la toma de decisiones estratégicas y el desarrollo de planes de mejora de esta importante dimensión de la administración pública. En segundo lugar, para brindar un panorama general de la situación de los sistemas de recursos humanos estatales en México, en base a una

metodología estandarizada y largamente aplicada para uso de cualquier persona o entidad interesada. El presente informe atiende este segundo objetivo y ofrece una visión sintética de los resultados en los diez estados participantes.

El equipo responsable de este estudio lo componen Luciano Strazza y Mónica Iturburu, consultores que realizaron el trabajo de campo y elaboraron los informes individuales de cada estado; Eduardo Baldeón Larrea, Secretario Técnico del Foro Nacional de Profesionalización y responsable de coordinar la participación de los estados en el estudio; y Mario Sanginés, Especialista Principal del BID y coordinador general del proyecto.

⁵ Por ejemplo, Tlaxcala aporta el 0,6% al PIB nacional, mientras que Jalisco lo hace en un 6,2% y el Estado de México en un 9,2%.

⁶ Por ejemplo, en Baja California y Oaxaca.

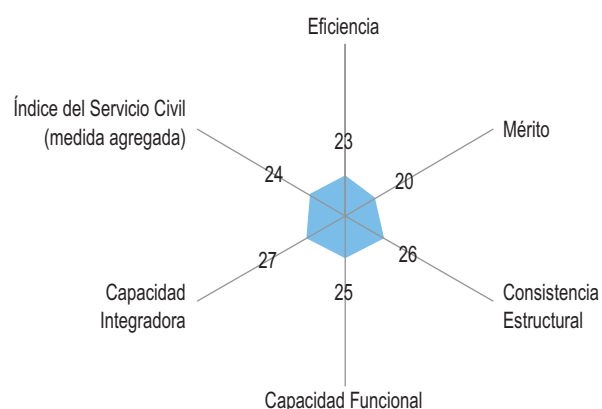
Resumen ejecutivo

El presente documento, que es fruto del esfuerzo conjunto entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Foro Nacional de Profesionalización de México, contiene el diagnóstico y las oportunidades de mejora de diez sistemas estatales de gestión de recursos humanos (GRH) de México (Baja California, Campeche, Colima, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán). Estos estados representan un 35% de la población, tienen diverso desarrollo socioeconómico y se ubican en diferentes zonas geográficas del país. El análisis de estos sistemas se basa en la metodología de diagnóstico de servicios civiles diseñada por el BID (aplicada en toda la región desde 2004) y sigue la línea del libro *Una Década de Reformas de Servicio Civil en América Latina*, publicado por el banco en 2014.

Los resultados del diagnóstico muestran que el Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC) alcanza para el promedio de los diez estados un valor de 24/100 puntos. Este resultado es producto de índices específicos con diferentes rendimientos, aunque todos próximos al promedio global. De los cinco indicadores específicos de calidad, tres están levemente por arriba de la línea (Capacidad Integradora, 27 puntos; Consistencia Estructural, 26 puntos; y Capacidad Funcional, 25 puntos), y los otros dos por debajo (Eficiencia, 23 puntos; y Mérito, 20 puntos).

Visto por estado, varios de ellos se ubican próximos al promedio de 24 puntos, aunque con cierta dispersión en los extremos (44 puntos el más

GRÁFICO 1. Resultados globales según el índice de calidad del sistema de GRH (sobre 100 puntos)

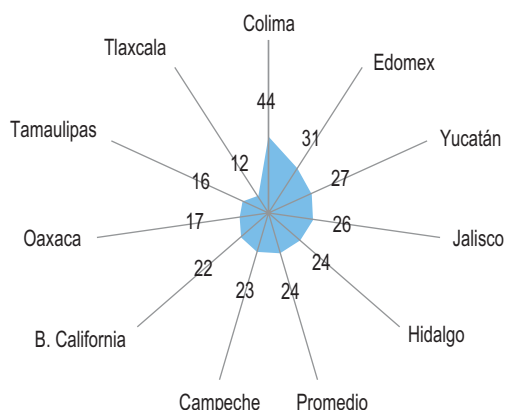


Fuente: Elaboración propia.

alto y 12 puntos el más bajo). En primer lugar, esta radiografía revela que el desarrollo promedio es todavía incipiente, pues logra un cuarto de la escala posible. En segundo lugar, muestra que la distribución a ambos lados del promedio es homogénea o relativamente normal, lo que implica que en general las diferencias entre estados existen pero no son demasiado amplias. En tercer lugar, existe una única brecha importante entre casos contiguos (Colima y Estado de México), mientras que en el resto las diferencias son más tenues.

Pese a la diferencia entre los estados, el análisis detallado permite identificar un conjunto de características comunes que resultan relevantes porque i) están presentes, aun con matices, en al menos 7

GRÁFICO 2. Resultados Índice de Desarrollo del Servicio Civil (sobre 100 puntos)



Fuente: Elaboración propia.

de los 10 estados; ii) metodológicamente se clasifican en alguno de los subsistemas de GRH, pero en la práctica combinan elementos técnicos, políticos e institucionales que inciden en varios subsistemas; y iii) definen un mapa de temas estratégicos de alto impacto en la calidad de la GRH.

Como muestra el cuadro 1, la GRH presenta en los estados dinámicas comunes en sus dimensiones fundamentales. Primero, la **planificación** de los recursos humanos no está concebida como una función transversal al sistema y carece de capacidad para prever las necesidades futuras de personal, tanto en cantidad de servidores como en perfil. Como consecuencia, el sistema pierde integralidad y las plantillas de personal no necesariamente se adecuan a los objetivos institucionales.

Segundo, el **mérito** es un concepto presente en el discurso y los marcos normativos, pero todavía laxo en su aplicación real. Por un lado, pese a la existencia de catálogos de puestos (una de las fortalezas registradas), todavía muchos ingresos se determinan discrecionalmente y otros se definen mediante pruebas (no siempre confiables), pero sin oposición de antecedentes. Por otro lado, las evaluaciones de desempeño, un instrumento para potenciar el mérito entre los servidores públicos, no suelen considerar el rendimiento sino aspectos más formales, tales como la asistencia y

CUADRO 1. Características comunes distribuidas por subsistemas de GRH

Planificación de recursos humanos				Organización de la Función de Recursos Humanos
1. Ausencia de planificación estratégica e integral de GRH (-) 2. Elevado gasto en servicios personales como proporción del presupuesto total (-) 3. Debilidad de los sistemas integrados de información para la toma de decisiones en GRH (-)				
Organización del Trabajo	Gestión del Empleo	Gestión del Rendimiento	Gestión de la compensación	14. Baja presencia de la política de profesionalización del segmento directivo en la agenda de GRH (-) 15. Insuficiente jerarquización de la gobernanza del sistema de GRH (-)
4. Disponibilidad de manuales de clasificación de puestos y perfiles (+) 5. Insuficiente desarrollo de las competencias laborales en los manuales de puestos y perfiles (-)	6. Reducida implantación de la selección de personal abierta, competitiva y por mérito (-) 7. Alta rigidez en los puestos de base y alta rotación en los puestos de confianza (-)	8. Ausencia de evaluación del desempeño o bien centrada en aspectos formales (-)	9. Mayor competitividad salarial del sector público respecto al sector privado (+) 10. Inequidad remunerativa vertical (-)	
			Gestión del Desarrollo	
Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales				
13. Relación gobierno-sindicato de empleados públicos (+)				

puntualidad. El resultado es una pérdida de idoneidad en la administración.

Tercero, el **desarrollo** encuentra en la capacitación una fortaleza gracias a la prioridad asignada por los gobiernos y materializada en ofertas crecientes y áreas gestoras fortalecidas, aunque la detección de necesidades podría ser más estratégica. Por su parte, falta avanzar más en las políticas de desarrollo profesional, en particular para el personal de confianza que cumple tareas permanentes. Esta combinación hace que los servidores tengan expectativas de capacitación, pero no necesariamente de desarrollo profesional en el mediano y largo plazo.

Cuarto, los **incentivos monetarios** son un punto fuerte que ayuda a captar, motivar y retener personal, en especial en los niveles inferiores de la escala. Esta ventaja, sin embargo, se atenúa en los puestos directivos de alto rango, donde el sector público pierde porciones de competitividad con el sector privado, al tiempo que emergen inequidades que van erosionando la capacidad incentivadora.

Por último, la **institucionalidad** del sistema de GRH se caracteriza por órganos rectores y coordinaciones administrativas con brechas de capacidades políticas, institucionales y técnicas, así como ausencia de políticas de profesionalización del segmento directivo. En consecuencia, el sistema de GRH pierde capacidad de dirección estratégica y de implementación.

Los desafíos que abre este mapa de fortalezas y debilidades revela una cuestión de fondo: la profesionalización de la administración pública, mediante una GRH moderna, tiene baja prioridad

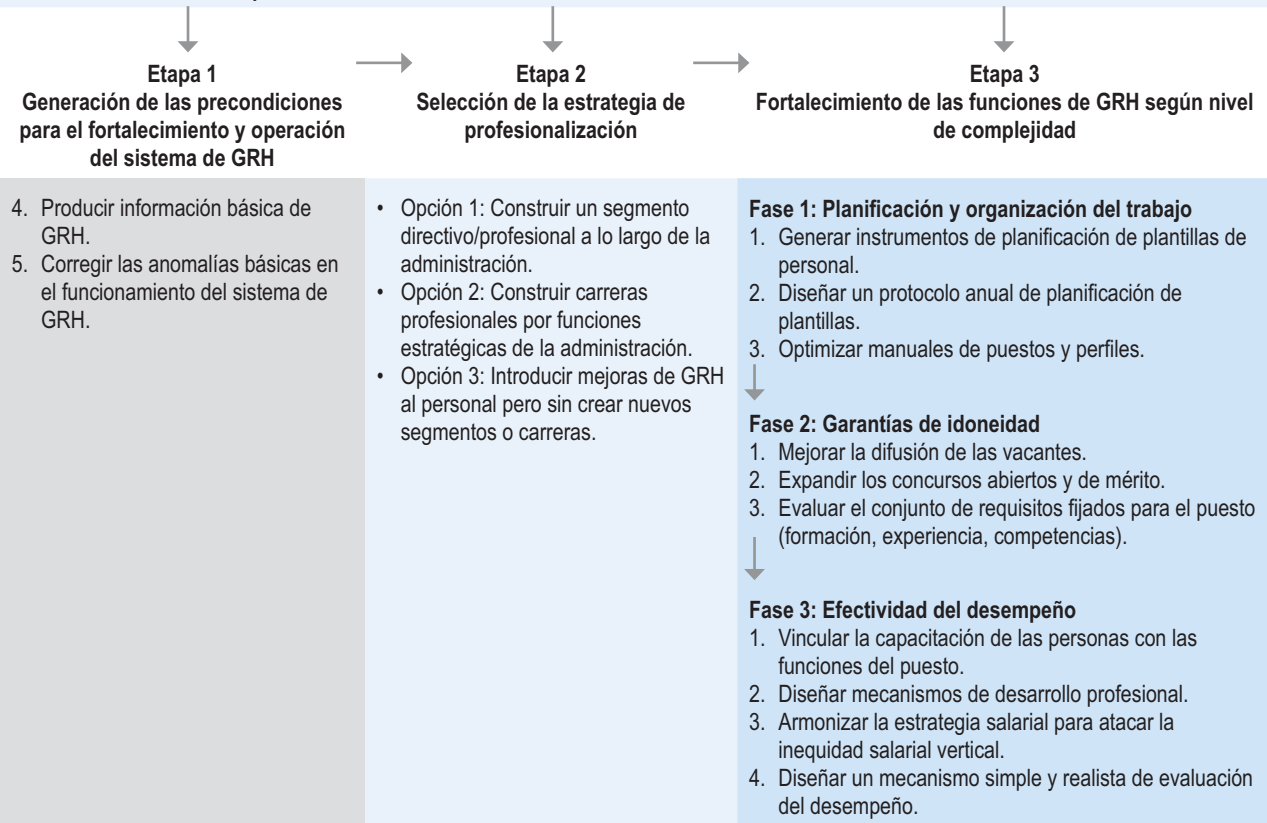
en las agendas gubernamentales de los estados, pese a la diversidad política, institucional, legal y económica que existe entre ellos. Como en todo fenómeno complejo, las causas son múltiples, pero desde el punto de vista de los incentivos se puede resumir en la siguiente idea: los procesos de profesionalización son considerados por los gobiernos como esfuerzos intrincados y de largo aliento, que entrañan costos concretos de corto plazo y beneficios potenciales de mediano y largo. Los gobiernos, por un lado, tienden a ver en la profesionalización un recorte de flexibilidad para gestionar personal bajo criterios de autonomía y un frente de conflicto con empleados y sindicatos. A la vez, la consideran una fuente de beneficios intangibles, indirectos y diferidos en el tiempo. Este desfase entre costos y beneficios ayuda a entender dos fenómenos. Primero, que la profesionalización, muy presente en la letra de los planes estatales de desarrollo y de los marcos normativos (en algunos estados incluso con leyes de servicio profesional de carrera), tenga todavía una muy baja implementación real. Segundo, que el mapa de desafíos por delante tiene líneas comunes pese a las diversidades locales.

Este mapa genera retos de importancia para la calidad de sus sistemas de GRH. El cuadro 2 presenta de forma estilizada una ruta de profesionalización, cuyo propósito es orientar la formulación de los planes de mejora en cada estado según sus necesidades, prioridades y oportunidades. En este sentido, la ruta no pretende actuar como una receta uniforme para todos los estados sino como un mapa referencial para estructurar las reformas.

CUADRO 2. Ruta de profesionalización de los sistemas estatales de GRH

Pilar transversal: Fortalecimiento de las capacidades institucionales de diseño e implementación de GRH

1. Incrementar las capacidades de rectoría del sistema de GRH.
2. Incrementar las capacidades de operación del sistema de GRH.
3. Incrementar la cantidad y calidad de GRH.



Introducción

El activo más valioso que tienen las organizaciones públicas son las personas que las integran. Aun en contextos de intenso desarrollo tecnológico, siguen siendo los servidores públicos los que tienen la responsabilidad de diseñar e implementar políticas públicas, y a través de ellas de entregar bienes y servicios públicos a la ciudadanía. Así, es esperable que mejoras en el desempeño de las personas contribuyan a lograr resultados institucionales más sólidos, es decir en bienes y servicios más eficaces para mejorar la calidad de vida de la sociedad. Como lo demuestran diferentes estudios, una administración pública eficaz, eficiente y transparente acarrea beneficios tales como el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el control de la corrupción, el aumento en la confianza del gobierno y una ejecución del gasto público más eficiente.⁷

En esta secuencia, la gestión de los recursos humanos (GRH) cumple un rol determinante, aunque muchas veces subestimado, porque es un instrumento que ayuda a alinear la estrategia de una organización pública o gobierno con el accionar de los servidores públicos. El valor estratégico de la GRH se potenció en América Latina desde la suscripción de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP) en 2003, cuando los gobiernos se propusieron un cambio de paradigma y alcanzaron un consenso fundamental: la gestión de las personas en el ámbito público debe ser entendida como una función creadora de valor, que engloba una variedad de temas crecientemente complejos e interrelacionados. A diferencia de la tradicional

administración de personal, donde el énfasis estaba puesto solo en el manejo de la nómina de personal, la GRH moderna formalizada en la carta implica planificar plantillas, clasificar puestos y perfiles, gestionar el flujo de personal (ingreso, movilidad, desvinculación), planificar y evaluar desempeño, establecer incentivos monetarios y de desarrollo profesional, y gestionar el clima laboral y la comunicación interna. Para que todo ese menú pueda ser llevado a cabo con eficacia, es vital contar con adecuadas capacidades de rectoría y operación del sistema.

Desde la firma de la CIFP, los gobiernos de la región fueron logrando avances de acuerdo a este modelo de gestión y sus buenas prácticas. A partir de una metodología de diagnóstico desarrollada por el BID (véase la sección 1), durante el período 2004-15 se realizaron diferentes mediciones a nivel regional de la calidad de los sistemas de GRH⁸ que revela este progreso gradual. En una escala de 0-100 puntos, el promedio regional creció de 30 a 40 puntos (BID, 2004, pág. 19), abriendo un abanico interesante de fortalezas y áreas de mejora.

⁷ Véanse Acemoglu, Johnson y Robinson (2001); BID (2006); Cai et al. (2009); Dahlström, Lapuente y Teorell (2011); Dollar y Kraay (2003); Evans y Rauch (1999); Henderson et al. (2003); Knack y Keefer (1995); Lira (2012); Mauro (1995); Maxfield y Schneider (1997); Rodrik, Subramanian y Trebbi (2004); Sacks (2010); SERVIR (2014); y Van de Walle, Van Roosebroek y Bouckaert (2005).

⁸ En algunos países se lo denomina “servicio civil”, entendido esto como “el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público en un gobierno y las personas que lo integran” (BID, 2014, pág. xxi).

En el caso específico del gobierno federal de México, el desarrollo global del sistema de GRH alcanzó 41 puntos, tanto en 2004 como en 2013, como resultado de un decenio en el cual se aprovecharon oportunidades de mejora aunque también algunas fortalezas perdieron vigor.⁹ El diagnóstico permitió identificar un conjunto de desafíos de profesionalización, entre los que destacan fortalecer las funciones sustantivas de GRH,¹⁰ extender el programa de profesionalización al universo de trabajadores de base, fortalecer la gobernanza del sistema de GRH¹¹ y construir coaliciones lo más amplias posible de apoyo al proceso de profesionalización de la función pública. En suma, el documento le proveyó al gobierno federal de México una radiografía de la situación presente, y de los retos futuros de profesionalización que pueden ser de utilidad para nutrir las decisiones estratégicas y mejorar la capacidad gubernamental de cara a la ciudadanía.

Ese mismo espíritu rige al actual proyecto de diagnóstico de los diez sistemas estatales de GRH que se analizan en las siguientes secciones. La relevancia de estos diez estados es, por un lado, cuantitativa. En conjunto, representan aproximadamente un tercio del total de entidades federativas de la república, reúnen el 35% de la población total del país y aportan el 32% del PIB nacional. Asimismo, en todo México existen cerca de 4,2 millones de empleados públicos, de los cuales 1,6 millones (40%) se desempeñan en los gobiernos estatales. En lo que refiere estrictamente al universo de este estudio (empleados administrativos del gobierno central), los diez estados agrupan alrededor de 130.000 servidores.

Al igual que en el gobierno federal, los trabajadores se dividen en dos grandes grupos. Por un lado, los “puestos de base” están regidos por las leyes estatales de servidores públicos, que prevén mecanismos de ingreso mediante pruebas, estabilidad laboral, ascenso escalafonario, diversas compensaciones extrasalariales y, en algunos casos, prioridad para la capacitación y la evaluación del desempeño. Su representación está a cargo de los sindicatos de empleados públicos, un actor muy

relevante en la GRH estatal. Por otro lado, aparecen los “empleados de confianza”, sujetos a libre nombramiento y remoción y ajenos a varios de los beneficios del otro grupo, entre ellos la representación sindical. En teoría, los empleados de confianza se concentran en los niveles directivos, cuyo apoyo es fundamental para las autoridades designadas políticamente, aunque en la práctica en la mayoría de los estados este tipo de contratación se ha expandido a otros niveles (profesionales y técnicos). En promedio, el personal de confianza de los estados analizados oscila en 60%, mientras que el restante 40% corresponde a puestos de base.¹² Además de estos dos grandes grupos, también existen otros tipos de vinculaciones laborales más acotadas en número, como los “honorarios”, “lista de raya” y “funcionarios de designación política”.

La relevancia cuantitativa del estudio se acompaña de la estratégica. En todos los casos, el Plan Estatal de Desarrollo incluye un apartado, ítem u objetivo estratégico relacionado con la calidad de la función pública. Con matices, todos los gobiernos reconocen en sus programas estratégicos plurianuales que la profesionalización de la burocracia

⁹ Entre 2004 y 2013, el desempeño de los índices específicos de calidad del servicio civil (véase la sección 1) combinó adelantos y retrocesos: dos índices aumentaron (la Eficiencia de 35 a 40 puntos y la Capacidad Integradora de 40 a 45 puntos) pero los restantes tres decrecieron (el Mérito de 47 a 40, la Consistencia Estructural de 45 a 40 y la Capacidad Funcional de 40 a 39) (Strazza, 2014, pág. 42).

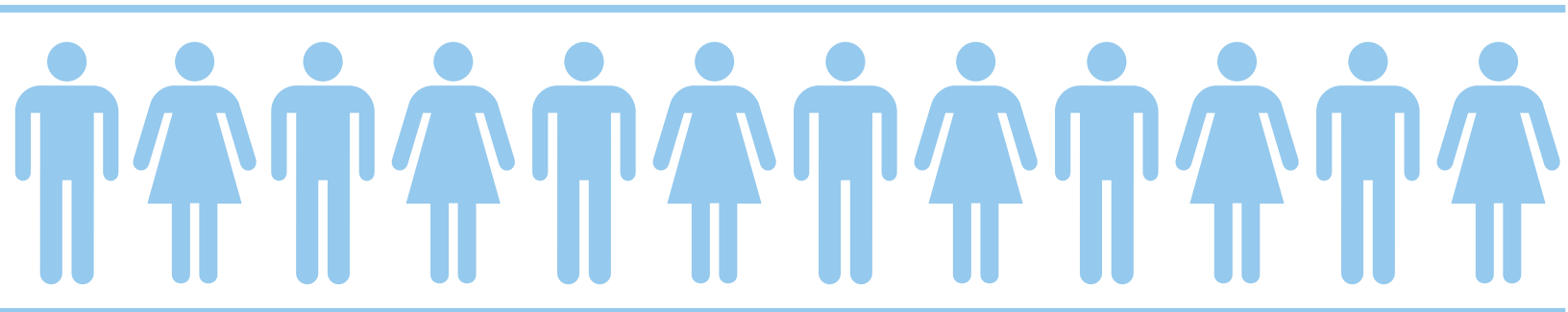
¹⁰ Se refiere específicamente a fortalecer la dirección estratégica, expandir la selección por mérito y remover los recursos que permiten sortearlo, profundizar la gestión por competencias, reducir las inequidades salariales (horizontal y vertical), establecer expectativas creíbles de desarrollo profesional, comenzar a explorar esquemas de evaluación del desempeño y aprovechar la progresiva conformación del servicio profesional de carrera para fortalecer el segmento directivo (Strazza, 2014, pág. 54).

¹¹ Mediante tres iniciativas: implantar el modelo estratégico e integrado, fortalecer las capacidades del órgano rector y mejorar la coordinación de este con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Strazza, 2014, pág. 54).

¹² La situación en los estados no es homogénea. En algunos, el personal de confianza supera con creces al de base (Colima 78%-22%, Campeche 65%-35%); pero en otros, la relación se invierte (Baja California 33%-67%, Estado de México 37%-63%).

estatal es un recurso necesario para mejorar el servicio público, especialmente en aquellas políticas prioritarias que estructuran la agenda gubernamental. Asimismo, todas las administraciones estatales cuentan con legislaciones que regulan la estructura y el funcionamiento del empleo público. En ese marco, el análisis que se presenta en

las próximas secciones —donde se revisan los condicionantes técnicos, políticos e institucionales de las fortalezas y oportunidades de mejora, así como también una ruta para guiar los esfuerzos de reforma— se propone brindar a los gobiernos apoyo para incrementar la eficacia gubernamental y con ello la calidad de vida de la ciudadanía.



Metodología de diagnóstico de los sistemas de GRH

El marco conceptual¹³ parte de la premisa de que la gestión de los recursos humanos (GRH) es un modelo integrado, cuya finalidad básica es la adecuación de las personas a la estrategia de una organización o sistema multiorganizativo para la producción acorde con las finalidades perseguidas (véase el gráfico 1.1). Esa búsqueda, naturalmente, no se produce en el vacío sino que está condicionada en forma permanente por el contexto interno de la organización (estructura y cultura, entre otros) y el entorno (marco legal y mercado laboral, entre otros) (BID, 2006, págs. 6-7).

Tal como muestra el gráfico 1.2, la GRH está integrada por un conjunto de subsistemas.

En el nivel superior se encuentra la *Planificación de RR.HH.*, que constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de GRH, y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas con los que aparece conectada.

En el nivel intermedio se ubican cinco subsistemas, ordenados en una secuencia lógica. La *Organización del Trabajo* prefigura y concreta los contenidos de las tareas y las características de las personas llamadas a desempeñarlas. La *Gestión del Empleo* comprende los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas. La *Gestión del Rendimiento* involucra la planificación, los estímulos y la evaluación de la contribución de las personas. La *Gestión de la Compensación* abarca las

GRÁFICO 1.1. Diagrama conceptual del modelo estratégico e integrado de GRH



Fuente: Longo (2004).

retribuciones monetarias y no monetarias, y la *Gestión del Desarrollo* se centra en la capacitación y el crecimiento individual y colectivo.

¹³ El marco conceptual fue desarrollado originalmente por Francisco Longo (2002) y luego optimizado en una versión posterior por el propio Francisco Longo y Mercedes Iacoviello (2010).

GRÁFICO 1.2. Subsistemas del modelo estratégico e integrado de GRH



Fuente: Longo (2004).

En el nivel inferior, el subsistema de *Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales* se conecta, a su vez, con todos los subsistemas mencionados anteriormente e involucra los temas de clima laboral, comunicación interna y relaciones laborales. Por último, a estos subsistemas se les añade la *Función de Organización de los Recursos Humanos*, que se refiere a la gobernanza del sistema, es decir, al entramado institucional que se ocupa de diseñar, normar e implementar las políticas de GRH.

Para que un conjunto de políticas y prácticas de recursos humanos funcione se deben cumplir tres requisitos:

1. *Los subsistemas deben ser operativos.* Es decir, debe existir un conjunto mínimo de prácticas de personal coherentes que permitan inferir racionalmente su existencia y operatividad.
2. *Deben producirse las interconexiones necesarias.* Es decir, debe existir coordinación entre los subsistemas (en el sentido de las flechas del gráfico 1.2) y no funcionar de manera aislada.
3. *Debe existir coherencia estratégica.* Es decir, los subsistemas deben aparecer como aplicaciones de una estrategia de recursos humanos derivada de la estrategia organizativa, y

cohesionados por aquella, ya que una política o práctica de personal no puede ser juzgada al margen de esta coherencia básica.

El marco analítico utilizado propone 33 *puntos críticos* que se distribuyen en los diferentes subsistemas referidos anteriormente. Cada *punto crítico* describe una situación deseable en algún aspecto clave de la GRH. En ese sentido, el *punto crítico* es un parámetro sustantivo que permite la comparación con la situación empíricamente encontrada en el caso de estudio. Esa comparación se *operacionaliza* en una escala de 0 a 5, donde el máximo puntaje refleja la mayor correspondencia entre la situación expresada en el *punto crítico* y el caso analizado.

Para asignar el puntaje, la metodología combina dos fuentes de información: i) análisis documental (normativa, reglamentos, instrumentos de gestión, informes y estadísticas, entre otros); ii) entrevistas con actores internos y externos a la administración con conocimiento del caso analizado (entidad rectora, oficinas de recursos humanos, sindicatos, exfuncionarios, especialistas). La combinación de estas fuentes permite, por un lado, complementar las dimensiones cuantitativa y cualitativa de la GRH y, por el otro, evitar los sesgos de información.

CUADRO 1.1. Índices de calidad de GRH

1. Eficiencia

Evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que presenta el sistema de gestión de recursos humanos, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia.

2. Mérito

Evalúa el grado en que el sistema de gestión de recursos humanos incorpora garantías de uso de criterios de profesionalidad que incrementan la competitividad y la transparencia para seleccionar al postulante más idóneo para el puesto.

3. Consistencia Estructural

Evalúa la solidez e integración sistémica del sistema de gestión de recursos humanos, prestando atención a la coherencia estratégica, la consistencia directiva y la consistencia de los procesos.

4. Capacidad Funcional

Evalúa la capacidad del sistema de gestión de recursos humanos para influir eficazmente en el comportamiento de los servidores públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos.

5. Capacidad Integradora

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

6. Índice de Desarrollo del Servicio Civil

Índice agregado o sintético resultante del promedio lineal de los cinco índices previos. Ofrece una medida cuantitativa general del grado de desarrollo del sistema de gestión de recursos humanos.

Fuente: Elaboración propia con base en Longo (2004).

De la valoración de 0 a 5 de los 33 puntos críticos resultan cinco índices que reflejan el desempeño del sistema en diferentes aspectos: Eficiencia, Mérito, Consistencia Estructural, Capacidad Funcional y Capacidad Integradora. De estos índices se extrae una sexta medida: el Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC), indicador agregado y general que muestra el desempeño global del sistema. La escala de todos los índices es de 0 a 100, siendo 100 el máximo posible (cuadro 1.1).¹⁴ La amplitud de la escala permite a la metodología captar las diversidades empíricas de los sistemas de GRH y a la vez plantear un amplio recorrido de desarrollo hasta alcanzar el máximo estándar deseable.

Para determinar el puntaje de cada punto crítico se toman en cuenta tres dimensiones:

1. *Instrumental*: disponibilidad de normas e instrumentos técnicos que permitan el desarrollo de la práctica de GRH establecida en el punto crítico respectivo.
2. *Cobertura*: aplicación de los instrumentos/práctica de GRH en la mayor parte de las organizaciones de la administración pública.

3. *Implementación*: calidad de la implantación efectiva de la práctica de GRH en las organizaciones públicas.

Estas tres dimensiones definen la ubicación de cada punto crítico en un nivel alto, medio o bajo de cumplimiento (cuadro 1.2).

De esta forma, el puntaje va escalando de 0 a 5 puntos a medida que se constate la disponibilidad de herramientas de GRH, que ellas apoyen prácticas de gestión de personas disponibles en un número creciente de dependencias y que dichas prácticas se desarrollen con eficacia e independencia del cambio de autoridades políticas.

¹⁴ Además de estos seis índices que miden diferentes dimensiones de la GRH, la metodología permite medirlas a partir de los ocho subsistemas, que reflejan ya no dimensiones sino funciones de GRH (empleo, desempeño, retribuciones, desarrollo, gobernanza, etc.). Ambos conjuntos de índices (en una escala de 0 a 100 puntos) son complementarios, es decir diferentes formas de medir el mismo objeto de estudio (la GRH).

CUADRO 1.2. Niveles y criterios de desarrollo de los puntos críticos

	Bajo (Valoración 0–1)	Medio (Valoración 2–3)	Alto (Valoración 4–5)
Disponibilidad de instrumental	Inexistente o mínima	Básica	Suficiente
Cobertura institucional de la práctica	Muy baja	Baja – Media	Media – Alta
Calidad de la implantación	Inexistente o mínima	Media	Alta

Fuente: BID (2014, pág. 18).

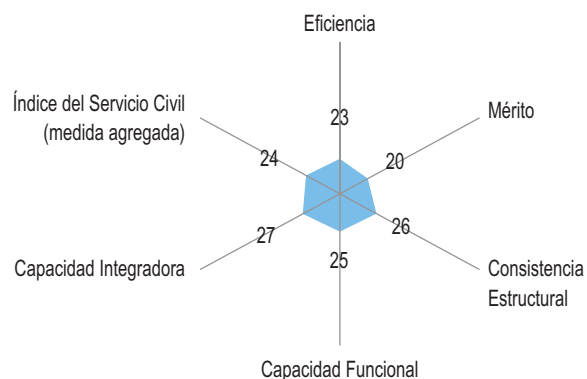
Resultados generales del diagnóstico de los sistemas de GRH

Como muestra el gráfico 2.1, el Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC) alcanza en la actualidad un valor de 24/100 puntos. Esto significa que el desarrollo promedio de los diez sistemas estatales de GRH diagnosticados se ubica aproximadamente en un cuarto de la escala.

Este resultado es producto de índices específicos con diferentes rendimientos, pero todos próximos al promedio global, es decir con desempeños relativamente homogéneos. De los cinco indicadores, tres están levemente por arriba de la línea: la Capacidad Integradora (27), la Consistencia Estructural (26) y la Capacidad Funcional (25). Por su parte, los índices de Eficiencia (23) y el de Mérito (20) se ubican por debajo de la medida global.

Este panorama revela que los sistemas de GRH todavía tienen en promedio un desarrollo incipiente que, sin embargo, en términos relativos arroja matices. Por un lado, los sistemas parecen mostrar, aun de forma incipiente, mayor capacidad para armonizar intereses y reducir el conflicto laboral en la administración (Capacidad Integradora), tomar decisiones dentro de un marco de coherencia estratégica (Consistencia Estructural) y estimular la labor de los servidores públicos (Capacidad Funcional). En cambio, el logro de la eficiencia y la capacidad de seleccionar personal con criterios de apertura, igualdad y mérito son los aspectos que enfrentan los mayores desafíos.

GRÁFICO 2.1. Resultados globales según índices de calidad del sistema de GRH (sobre 100 puntos)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de los diagnósticos estatales.

La radiografía se puede precisar observando los resultados por subsistemas o macrofunciones de GRH. Como muestra el gráfico 2.2, esta lupa permite detectar algo más de dispersión en el desempeño de los indicadores.

Por encima del desempeño global de 24 puntos se encuentran seis de los ocho indicadores. El más elevado, con **29 puntos**, es la **Gestión de la Compensación**, explicado principalmente por la competitividad salarial del sector público en relación al sector privado y la disponibilidad de instrumentos que refuerzan la coherencia estratégica del

GRÁFICO 2.2. Resultados globales según subsistema o macrofunción de GRH (sobre 100 puntos)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de los diagnósticos estatales.

sistema salarial (por ejemplo, tabulador de sueldos). Del otro lado aparecen puntos relativamente más débiles, tales como la inequidad salarial horizontal y sobre todo la vertical, así como también la eficiencia del costo de las remuneraciones con respecto a la capacidad fiscal para financiarlo.

En un segundo escalón de robustez, con **28 puntos**, se ubican la **Gestión del Desarrollo** y la **Organización de la Función de Recursos Humanos**. En el primer caso, el factor explicativo reside en la prioridad colocada por los gobiernos en la capacitación. En el segundo caso, los puntos de apoyo son la coordinación entre la autoridad administrativa (Secretaría de Administración o equivalente) y la autoridad fiscal (Secretaría de Finanzas) y el progresivo intento de avanzar hacia la adopción de un modelo estratégico e integrado de GRH. Como desafíos más urgentes sobresalen, en el primer caso, la necesidad de instaurar incentivos y canales al desarrollo profesional, no solo de los servidores de base sino también de los numerosos puestos de confianza. Mientras tanto, en el segundo caso los retos más urgentes pasan por reforzar las capacidades de gestión del órgano rector y las coordinaciones administrativas (CA) para la gestión del nuevo modelo.

A continuación aparece, con **27 puntos**, la **Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales**,

cuyo desarrollo se explica principalmente por el marco de cooperación entre gobierno y sindicato de servidores públicos. Como desafíos a futuro se encuentran la gestión del clima laboral como mecanismo para relevar percepciones de los empleados y facilitar su trabajo, y la gestión de la comunicación interna como vía para comunicar objetivos institucionales y reforzar el sentimiento de pertenencia institucional.

Levemente por debajo, con **26 puntos**, se ubica el subsistema de **Organización del Trabajo**. Su desarrollo actual se explica en gran medida por la existencia generalizada de manuales de puestos y perfiles, los cuales ofrecen una referencia a los procesos sustantivos de GRH (selección, inducción, evaluación y capacitación). Sin embargo, su uso real como instrumento de gestión podría optimizarse mejorando la actualización de los manuales respecto a las plantillas institucionales, incluyendo la totalidad de los puestos y fortaleciendo el sistema de competencias laborales que nutre el perfil del puesto.

La **Planificación de Recursos Humanos**, con **25 puntos**, es el último subsistema ubicado por encima del promedio. Uno de sus puntos más fuertes es la presencia de instrumentos de planificación estratégica (planes estatales de desarrollo) y operativa (planes operativos anuales). El otro es la tecnificación de las plantillas de personal, una de las dimensiones que reflejan la eficacia de la planificación. Las principales oportunidades de mejora pasan por fortalecer la planificación estratégica e integrada de la GRH (es decir, considerar en la planificación al conjunto de los subsistemas), incrementar la calidad de la información que apoya la toma de decisiones y controlar la expansión del gasto en servicios personales dentro del presupuesto total.

La **Gestión del Empleo**, con **22 puntos**, constituye uno de los subsistemas con desarrollo por debajo del promedio general. Este desempeño resulta de la incipiente implantación del mérito en el proceso de selección del personal, cuya metodología por lo general no garantiza la competencia entre varios candidatos y no se aplica a la totalidad

de los puestos a cubrir. Otro elemento que influye en el rendimiento del subsistema es la rotación del personal por cambios de administración o incluso dentro del mismo sexenio, rotación que no se concentra solo en los puestos de conducción política sino que suele permear hasta los niveles profesionales y técnicos.

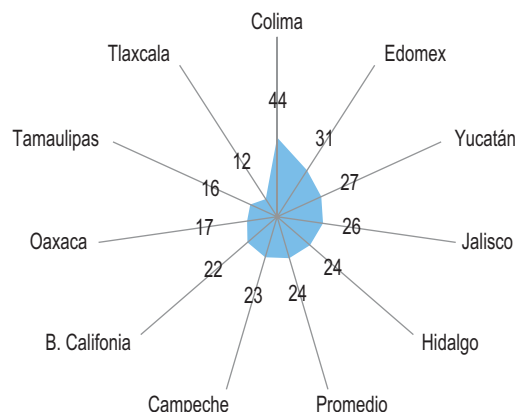
Por último, la **Gestión del Rendimiento, con 15 puntos**, es el subsistema más limitado. Su desarrollo actual se explica por limitaciones estructurales en la evaluación del desempeño, cuya eficacia se ve condicionada por problemas típicos tales como las subjetividades, la falta de criterios para fijar y modificar metas, la autoevaluación y el foco centrado más en los procesos que en los resultados.

Los resultados del IDSC exhiben una amplia dispersión entre los casos (gráfico 2.3). El más avanzado tiene 44/100 puntos, y se coloca cerca de la mitad de la escala y 20 puntos por encima del promedio.

En el otro extremo, el más rezagado apenas supera el 10% de la escala, lejos del promedio. En total, cinco casos superan la media de 24 puntos y los otros cinco se hallan por debajo. Es decir, la dispersión entre los extremos es de casi 4 a 1. La distribución de casos es relativamente normal tomando como parámetro el promedio: tres casos se ubican entre los 10 y los 19 puntos, cinco entre los 20 y los 29 puntos, uno entre los 30 y los 39 puntos y uno entre los 40 y los 49 puntos. Por lo general, hay poca diferencia entre un caso y el siguiente (no más de 5 puntos), excepto en los estados 1 y 2, donde la diferencia es de 13 puntos.

Esta radiografía revela varias cuestiones importantes. En primer lugar, el desarrollo promedio es todavía incipiente, pues logra un cuarto de la escala posible. En segundo lugar, la distribución a ambos lados del promedio es homogénea o relativamente normal, lo que implica que en general las diferencias entre estados existen pero no son demasiado amplias. En tercer lugar, existe una única brecha importante entre casos contiguos (Colima y Estado de México), mientras que en el resto las diferencias son más tenues. Por último, el promedio general (24 puntos), las estrechas diferencias entre

GRÁFICO 2.3. Resultados del Índice de Desarrollo del Servicio Civil (sobre 100 puntos)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de los diagnósticos estatales.

la mayoría de los estados y la cantidad de características comunes identificadas (véase la sección 3) muestran que la profesionalización de la administración pública no parece ser una prioridad en la mayoría de los diez estados, pese a las diferencias de población, desarrollo socioeconómico, avance del sexenio y partido de gobierno.

El cuadro 2.1 muestra para cada estado el desempeño de los indicadores específicos de calidad de la GRH. Como se observa, las brechas son significativas, con diferencias entre índices de hasta 20 puntos. Eso revela dos cuestiones muy frecuentes en varios países de la región en general y en los estados mexicanos en particular. En primer lugar, la GRH todavía no es plenamente considerada una función de gobierno estratégica, compleja e integradora de diferentes dimensiones (tal como propone la CIFP y la metodología descrita en la sección 1), sino que es desarrollada de un modo más tradicional, esto es, circunscribiéndose a las tareas típicas de la administración de personal (registros de personas, plazas, salarios, controles de asistencias, licencias, etc.). En segundo lugar, cuando la GRH es visualizada de un modo moderno, los gobiernos no siempre tienen las capacidades políticas, institucionales y técnicas de desarrollar una agenda integral que muestre avances equivalentes en todas las dimensiones. Todo ello refuerza aún más

CUADRO 2.1. Resultados por índice específico (sobre 100 puntos)

Índice	BC	CAMP	COL	EDOM	HGO	JAL	OAX	TAMPS	TLAX	YUC
Eficiencia	10	25	35	30	30	15	35	15	15	20
Mérito	20	13	53	33	0	20	20	20	0	20
Consistencia Estructural	25	28	48	35	35	25	13	13	20	23
Capacidad Funcional	29	21	44	30	26	29	11	14	19	27
Capacidad Integradora	25	30	40	25	30	40	5	20	5	45
IDSC	22	23	44	31	24	26	17	16	12	27

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de los diagnósticos estatales.

la necesidad de promover una visión integrada de la GRH, elaborar diagnósticos como el que se presenta aquí y planes de mejora que apunten a profesionalizar la administración pública mediante el fortalecimiento de aquellos aspectos más débiles.

Como se observa en la sección siguiente, los diez estados analizados tienen varios denominadores comunes en cuanto a fortalezas y debilidades.

Sin embargo, eso no quiere decir que en todos los casos esos puntos fuertes y desafíos se expresen con la misma intensidad. La dispersión de los resultados revela que el menú de características comunes que se repasan a continuación, como un ejercicio de sistematización analítica, no puede ocultar la importancia de las intensidades en la definición de los matices empíricos.

3

Análisis de las características comunes del funcionamiento de los sistemas de GRH en los gobiernos estatales mexicanos

El análisis de los diez sistemas estatales de GRH permite identificar un conjunto de 15 características comunes, ya sea como fortalezas o debilidades, que reflejan su funcionamiento y calidad. Su importancia reside en que son elementos que i) están presentes, aun con matices, en al menos 7 de los 10 estados; ii) metodológicamente se clasifican en alguno de los subsistemas de GRH (véanse las secciones 1 y 2) pero en la práctica combinan elementos técnicos, políticos e institucionales que inciden en varios subsistemas; y iii) definen un mapa de temas estratégicos de alto impacto en la calidad de la GRH.

Dicho en otros términos, las 15 características comunes que se analizan a continuación tienen alto impacto en la GRH, y por consiguiente son esenciales para la construcción de una administración pública más profesionalizada y eficaz. Dado que son cuestiones que metodológicamente se pueden clasificar en algunos de los subsistemas de GRH, pero que en la práctica se combinan entre sí, se impactan mutuamente e inciden en todo el sistema, el análisis tiene un enfoque amplio de causas y efectos que asume una perspectiva técnica, pero a la vez busca

trascenderla y explorar el marco de incentivos más generales (institucionales y políticos principalmente). El propósito de esta estrategia analítica es modelar un esquema de profesionalización de las administraciones estatales que considere, al mismo tiempo, los conceptos del marco metodológico y las características empíricas de los casos analizados. En esa dirección, el cuadro 3.1 presenta un resumen de las características comunes distribuidas en su correspondiente subsistema de GRH.

Ausencia de planificación estratégica e integral de GRH

Esta característica común a todos los sistemas estatales de GRH mexicanos analizados representa un desafío porque es el punto de partida para construir administraciones públicas más eficaces, eficientes y transparentes, es decir más capaces de entregar servicios públicos de calidad a la ciudadanía.

El diagnóstico de los diez gobiernos estatales muestra que cuentan con una variedad de instrumentos de planificación de diferente alcance e

CUADRO 3.1. Características comunes distribuidas por subsistemas de GRH

Planificación de recursos humanos				Organización de la Función de Recursos Humanos
1. Ausencia de planificación estratégica e integral de GRH (-) 2. Elevado gasto en servicios personales como proporción del presupuesto total (-) 3. Debilidad de los sistemas integrados de información para la toma de decisiones en GRH (-)				
Organización del Trabajo	Gestión del Empleo	Gestión del Rendimiento	Gestión de la Compensación	
4. Disponibilidad de manuales de clasificación de puestos y perfiles (+) 5. Insuficiente desarrollo de las competencias laborales en los manuales de puestos y perfiles (-)	6. Reducida implantación de la selección de personal abierta, competitiva y por mérito (-) 7. Alta rigidez en los puestos de base y alta rotación en los puestos de confianza (-)	8. Ausencia de evaluación del desempeño o bien centrada en aspectos formales (-)	9. Mayor competitividad salarial del sector público respecto al sector privado (+) 10. Inequidad remunerativa vertical (-)	
			Gestión del Desarrollo	
Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales				
13. Relación gobierno-sindicato de empleados públicos (+)				

Fuente: Elaboración propia.

interconectados. En el nivel *estratégico* aparece el Plan Estatal de Desarrollo (PED), que contiene la planificación de prioridades de gobierno en todas sus áreas para el sexenio. Luego, en el nivel *institucional*, algunas dependencias tienen sus propios planes específicos (Plan Estratégico Institucional, PEI) con los objetivos organizacionales para un período determinado de tiempo (por lo general también seis años). En el nivel *operativo* se genera el Plan Operativo Anual (POA), cuya finalidad es sistematizar todas las actividades que las diferentes áreas de la dependencia deben ejecutar para cumplir con los objetivos del PEI y contribuir al PED. Por último, en el nivel de los *insumos*, el gobierno, las dependencias y las áreas internas poseen el presupuesto en donde se definen las fuentes de financiamiento y se asignan los recursos económicos necesarios para diseñar e implementar lo planificado en los niveles superiores.

En la GRH, esta planificación en cascada no es aún del todo clara. Todos los años las dependencias planifican el presupuesto sobre la base de un

proceso institucionalizado que permite vincular recursos económicos con finalidades. Si bien como parte del proceso se define la cantidad de plazas destinadas a cada área institucional, o en algunos casos a cada programa, no es habitual ver planes de GRH que expresen de forma sistemática e integrada sus funciones clave, esto es, la conformación cuantitativa y cualitativa de plantillas, los flujos de personal (selección, movilidad y desvinculación), la evaluación del rendimiento, las remuneraciones, la capacitación y desarrollo, y la gestión del clima laboral. Un plan así debería expresar de la forma más detallada posible las actividades, costos y tiempos previstos en los diferentes subsistemas de GRH, sin omitir su interrelación e impactos recíprocos.¹⁵ En ocasiones el gobierno cuenta con alguna clase de

¹⁵ A modo de ejemplo, el plan estratégico de GRH debería determinar para la dependencia la cantidad de plazas y perfiles necesarios para cumplir con los objetivos del PEI y las actividades del POA, los mecanismos de selección y su calendarización, los flujos agregados de personal (transferencias y desvinculaciones), las fechas e incentivos de la

programación por función (por ejemplo, concursos de selección y capacitación), pero aislada de las funciones de las cuales depende o en las cuales impacta.

La ausencia de una planificación referenciada en un modelo estratégico e integral de GRH tiene efectos en la coherencia del sistema. Esto a su vez se traduce en una menor capacidad global para potenciar el desempeño de los servidores públicos y para alinear la estrategia del gobierno/dependencia con los resultados institucionales entregados a la ciudadanía.

En particular, los problemas se ponen de manifiesto en la coherencia estratégica *horizontal* y *vertical*. La dimensión horizontal representa el carácter *integrado* de la planificación. Aquellas dependencias o administraciones que consideren las interrelaciones y los impactos recíprocos de las funciones de GRH podrán aprovechar mejor que otras el potencial de la GRH para conformar dotaciones capaces de alcanzar los objetivos institucionales.¹⁶ Por su parte, la dimensión vertical representa el carácter *estratégico* de la planificación. Como se dijo antes, la falta de planificación dificulta la conexión entre las prioridades de gobierno y el accionar institucional. En este sentido, aquellas dependencias que no tengan una planificación de GRH que se ponga al servicio de los otros niveles de la planificación (estratégico, institucional y operativo) se verán obligadas a pagar mayores costos de eficacia de gestión que aquellas dependencias donde los diferentes eslabones de la cadena dialoguen entre sí.

La razón de esto es la ausencia de un modelo de GRH estratégico e integrado, lo que se refleja en tres dimensiones: la institucional, la técnica y la política. Combinadas, estas dimensiones limitan el potencial de la planificación de GRH y esto termina condicionando el desempeño de todas sus funciones dado su carácter transversal y en gran medida interdependiente.

La dimensión *institucional* se manifiesta en tres aspectos relacionados. En primer lugar, la GRH suele tener baja prioridad en el entramado institucional del estado y en las políticas estratégicas del

gobierno. El área rectora de la GRH (Dirección de Recursos Humanos o equivalente) y las áreas operadoras (coordinación administrativa [CA] o equivalente) son por lo general espacios institucionales de jerarquía secundaria dentro de la estructura del poder ejecutivo y de las dependencias, respectivamente. Esto en parte deriva de la prioridad marginal que la GRH tiene como función en la cartera de responsabilidades de la Secretaría de Administración y de las dependencias. Como consecuencia, es frecuente que existan brechas de profesionalización en las dotaciones abocadas a la función. En segundo lugar, los bajos incentivos institucionales se observan en la reducida predisposición de las dependencias a desarrollar una planificación integral. La causa más habitual detrás de esta postura es la falta de capacidades para hacerlo, debido a la ausencia de un modelo de GRH estratégico e integrado que organice el funcionamiento institucional.¹⁷ En tercer lugar, la ausencia de este modelo genera un sesgo en el accionar del área rectora y las CA hacia la administración de personal más tradicional, donde el énfasis está puesto en la gestión de la nómina de empleados (datos personales, puesto, institución, remuneración, incidencias, etc.).

La dimensión *técnica*, por su parte, se manifiesta en la ausencia de instrumentos de apoyo a la

evaluación del desempeño, la política salarial (fija y variable, si la hubiere), los objetivos y oferta agregada de capacitación, y el calendario de las encuestas de clima laboral. Idealmente, cada una de estas funciones debe contar con indicadores que permitan medir objetivos y logro de metas.

¹⁶ Casos típicos de fallas de planificación integrada se dan cuando la asignación de las capacitaciones no considera los resultados de la evaluación del desempeño, cuando los concursos no se basan en catálogos completos y actualizados de puestos y perfiles, o bien cuando se implementan mecanismos de retribución variable sin antes contar con una evaluación del desempeño objetiva y transparente.

¹⁷ El argumento más corriente es que las decisiones presupuestarias tomadas por la Secretaría de Finanzas quita sentido al ejercicio de planificación. Sin embargo, esta posición pierde de vista dos cosas: primero, que la planificación estratégica e integrada de GRH excede largamente la cuantificación de plantillas de personal; segundo, que en contextos de restricción presupuestaria, muy usuales en los gobiernos estatales mexicanos, no solo no quitan sentido a la planificación sino que acrecientan su necesidad.

planificación (estudios de cargas laborales, diagnósticos de necesidades, dispositivos de uso de la información generada) y de organización del trabajo (manuales o catálogos de puestos y perfiles completos y actualizados). Esto quiere decir que aun cuando existiera la intención de planificar con base en un modelo estratégico e integrado, todavía sería necesario invertir en herramientas técnicas de gestión.

Por último, la dimensión *política* tiene un peso significativo en la situación actual de la planificación debido a la baja presencia del mérito en los ingresos del personal. El elevado protagonismo de las dependencias en los nombramientos de confianza y de los sindicatos en los nombramientos de base (véase la característica 6: “Reducida implantación de la selección de personal abierta, competitiva y por mérito”) impone una dinámica de conformación de plantillas de personal donde los ingresos no suelen ser producto de la planificación, sino el resultado de la búsqueda de maximización de plazas de uno y otro tipo. Tanto para dependencias como para sindicatos, la planificación es considerada una función compleja de implementar, y cuyos potenciales beneficios están por debajo del costo que implica perder flexibilidad para maximizar personal. Como resultado, los incentivos a planificar se diluyen porque la maximización avanza con una lógica netamente cuantitativa que, por un lado, no necesariamente sirve para conformar planteles efectivos y, por el otro, suele generar problemas de eficiencia por el crecimiento de la masa salarial (véase la característica 2: “Elevado gasto en servicios personales como proporción del presupuesto total”).

Elevado gasto en servicios personales como proporción del presupuesto total

Otro desafío central para los gobiernos es la corrección gradual del desequilibrio entre el gasto en servicios personales y el presupuesto total.

En la gran mayoría de los diez gobiernos estatales, el gasto en servicios personales representa un elevado porcentaje del presupuesto.¹⁸ En ocho de los diez gobiernos estatales este rubro es —o

supera— el 50% del presupuesto, en seis está por encima del 60% y en cinco supera la frontera del 70%. Solamente en dos gobiernos estatales el gasto en personal se ubica por debajo del 50%.

Esto significa que, a medida que la relación crece, menor es la capacidad presupuestaria del gobierno para financiar el resto de sus finalidades y funciones (expresadas presupuestariamente en los capítulos 2000, 3000, 5000, 6000 y 9000). En otras palabras, el gasto en servicios personales es una partida rígida que el gobierno no puede destinar al resto de la cartera de políticas públicas, independientemente de la fuente de financiamiento.¹⁹

Lo que explica el elevado porcentaje de gasto en personal promedio es la combinación de tres tipos de incrementos. Primero, las administraciones públicas tienden a aumentar la cantidad total de plazas. Solo excepcionalmente los gobiernos recurrieron a programas de contención del gasto y racionalización de plantillas. Segundo, también es creciente la cantidad de plazas de base negociadas cada año entre gobierno y sindicato, cuyo costo financiero para la administración es superior al de una plaza de confianza de nivel equivalente. Tercero, los puestos de base reciben incrementos salariales anuales que como mínimo igualan la tasa

¹⁸ En todos los casos el cálculo resulta del cociente entre el gasto en servicios personales y el total del presupuesto luego de restar las partidas del Capítulo 4000 (Transferencias), el Capítulo 7000 (Inversión Financiera) y el Capítulo 8000 (Participaciones y Aportaciones). En los tres casos se trata de recursos transferidos en su mayoría por el gobierno federal y que tienen asignación específica (a organismos descentralizados, municipios, etc.). De este modo, el gasto en servicios personales se convierte en el principal gasto rígido de la administración central y los capítulos 2000 (Materiales y Suministros), 3000 (Servicios Generales); 5000 (Bienes muebles, inmuebles e intangibles); 6000 (Inversión Pública) y 9000 (Deuda Pública) son el gasto variable y flexible del que dispone el gobierno central para afrontar sus finalidades y funciones.

¹⁹ Por lo general, una porción relevante del ingreso de los gobiernos estatales provienen de transferencias automáticas del gobierno federal. Si bien en algunos casos más desarrollados el gobierno tiene una mayor capacidad de financiamiento autónomo, esta situación abre un debate sobre la sostenibilidad del gasto público estatal en el contexto de una crisis financiera federal.

de inflación y sientan un nuevo piso remunerativo para el ejercicio siguiente.²⁰

Estos tres incrementos suelen darse en paralelo y no siempre se acompañan de incrementos proporcionales en los ingresos (ya sea de fuente propia o por transferencias federales). En respuesta, los gobiernos están comenzando a tomar medidas tales como la limitación a la creación de nuevas plazas, el congelamiento salarial de los puestos de confianza y, en algunos casos, los programas de desvinculaciones. Cabe destacar que estos últimos también generan un incremento de la masa salarial en el corto plazo, aunque decreciente en el tiempo.

Estos tres tipos de incrementos se explican por una serie de variables concurrentes. En primer término, la debilidad relativa del sector privado como fuente de empleo es una realidad en la mayor parte de los diez estados. En comparación, el sector público es percibido por la población como una fuente más atractiva y segura de empleo gracias a las posibilidades de incorporación, las mejores remuneraciones (véase la característica común 9: “Mayor competitividad salarial del sector público respecto al sector privado”), la mayor estabilidad en el puesto y una jornada laboral más breve. En cambio, en promedio el sector privado corre en desventaja incluso en los estados más industrializados, o beneficiados por las reformas energéticas en marcha, o bien comercialmente competitivos por su proximidad a Estados Unidos. En consecuencia, el sector público tiene un rol fuerte en el empleo y economía locales y eso produce presiones externas por ingresar e internas por mejorar las condiciones de trabajo.

En segundo término, y relacionado con lo anterior, el sector público tiene en los estados una capacidad remunerativa mayor que la del sector privado (el promedio de los diez estados es de aproximadamente 4,5 a 1 a favor del gobierno).²¹ La brecha salarial promedio en los casos analizados puede variar, pero por lo general la ventaja la tiene el gobierno. Mirado ya no de forma agregada sino por franja de puestos, la competitividad salarial es más atractiva en las líneas operativas de base que en los altos mandos, donde la ventaja es menos clara o bien no existe.²²

En tercer término, la acción sindical ejerce fuerte influencia en la expansión de la masa salarial. La capacidad de acción colectiva y negociación que tiene el sindicato de trabajadores al servicio de los tres poderes del estado se traduce con frecuencia en nuevas plazas de base e incrementos salariales focalizados en sus representados. Esas conquistas no hacen sino realimentar el interés de empleados de confianza (y ciudadanos externos a la administración) en acceder a puestos sindicalizados, lo que a su vez incrementa la capacidad de negociación sindical desde una posición de fuerza. Como resultado, las presiones de uno y otro tipo se trasladan rápidamente a la masa salarial.

En cuarto término, tal como ocurre en muchas partes de la región, el empleo público es utilizado como recurso de intercambio político. La ausencia de un sistema de selección por mérito, el carácter hereditario de las plazas de base que existe en algunos estados (véase la característica común 6: “Reducida implantación de selección de personal abierta, competitiva y por mérito”) y la estabilidad que gozan los trabajadores de base y, en varios estados, también los de confianza, es una ventana de oportunidad para el surgimiento de prácticas patrimonialistas.

Ausencia/debilidad de los sistemas integrados de información para la toma de decisiones en GRH

La ausencia/debilidad de los sistemas integrados de información de GRH es otra de las características

²⁰ A modo de ejemplo, en los últimos años algunos estados otorgaron aumentos al nivel de la inflación (5% en Campeche, 5% en el Estado de México y el 6% en Colima). Sin embargo, también existen casos donde la actualización superó con creces a la inflación (8% en Baja California, duplicando el 4,2% de crecimiento del índice de precios).

²¹ Visto por estados, la disparidad es grande. Por ejemplo, en Colima es de 1,7:1 a favor del sector público y en Campeche de casi 3:1. En otros estados, sin embargo, la diferencia puede estar cercana a 10:1.

²² Aun así, el gobierno tiene capacidad para compensar parcialmente esa menor competitividad en los altos mandos, mediante rubros tales como los gastos de representación, que en los hechos constituyen una vía adicional de incrementar el gasto rígido.

comunes, presentes en la mayor parte de los gobiernos estatales analizados. Su abordaje es un desafío de primer orden en la agenda de profesionalización, porque le brinda a los gobiernos la posibilidad de recolectar y sistematizar información pertinente, confiable y oportuna para la toma de decisiones.

El diagnóstico de los diez sistemas estatales de GRH muestra que la gran mayoría de ellos tiene dificultades para generar y almacenar información integrada sobre las distintas funciones de GRH. Lo frecuente, en cambio, es la multiplicación de diferentes plataformas o archivos con información no necesariamente actualizada, interconectada y abierta a consulta de sus usuarios, incluso en una misma dependencia. Comparativamente, la prioridad de almacenamiento la tienen las funciones de administración de nóminas y capacitación, en detrimento de otras (selección, evaluación del desempeño, desarrollo y gestión del clima laboral, entre otras). Como consecuencia, la toma de decisiones puede verse afectada en su calidad, ya sea porque no se cuenta con insumos que la sustenten o bien porque se debe consumir tiempo valioso en su generación una vez surgida la necesidad.

Como en el caso de la planificación, una explicación posible de esta situación es la ausencia de una mirada integral de la GRH, que impide ver la importancia de tener información actualizada en funciones interrelacionadas. En general, la inversión tecnológica tiene todavía un lugar marginal en la agenda de las instituciones que gobiernan el sistema de GRH y en las mismas dependencias sectoriales, aun cuando discursivamente se reconozca su importancia. No es común encontrar proyectos de fortalecimiento tecnológico con enfoque integral (aunque hay algunos en marcha),²³ sino prospectos parciales en cada sistema específico existente. Las áreas internas de informática no siempre cuentan con las capacidades y recursos para desarrollar sistemas propios o bien para adaptar soluciones informáticas adquiridas en el mercado.

Ante ello, los gobiernos tienen frente a sí la necesidad y posibilidad de complementar dos líneas de fortalecimiento: la estratégica-conceptual

(plasmada en el modelo de GRH) y la informacional (plasmada en un sistema integrado).

Disponibilidad de manuales de clasificación de puestos y perfiles

La disponibilidad de algún tipo de manual o catálogo de clasificación de puestos es otro de los temas presentes en los sistemas estatales de GRH. Con ciertas diferencias de alcance y uso efectivo, se observa que en su mayoría disponen de alguna clase de manual, catálogo o cédula de puestos cuya finalidad es clasificar los diferentes tipos de puestos de las dependencias, describir sus objetivos y funciones y detallar los requisitos de perfil asociados al puesto. Estos instrumentos en algunos casos son válidos para toda la administración y en otros se complementan con catálogos específicos de las dependencias con los puestos propios.

La disponibilidad de los manuales se explica por una necesidad y una capacidad. La necesidad es la que tiene la administración de disponer de un instrumento complementario a las estructuras orgánicas en las que se definen las áreas internas de una dependencia, sus objetivos y responsabilidades. Los manuales o catálogos de puestos son el instrumento que sirve para ordenar los puestos de esas áreas y que ocupan las personas. Por lo general las estructuras orgánicas forman parte del manual de organización, y en muchos casos también allí se coloca el catálogo de puestos y perfiles, reforzando esa complementariedad.

Por su parte, el órgano rector tiene la capacidad para generar esta herramienta. Si bien en muchos casos la formulación de los manuales queda en manos de las propias dependencias, lo frecuente es que la generación de los lineamientos

²³ Por ejemplo, el Estado de México se encuentra elaborando un plan de mejora del Sistema Integral de Información de Personal (SIIP) y el Sistema Integral de Administración de la Profesionalización (SIAP) para optimizar su exhaustividad e integración. Algo similar ocurre en el caso de Baja California con el Sistema Integral del Recurso Humano (SIRHB) y el Sistema de Capacitación y Desarrollo Humano (SICADE).

técnicos y la aprobación final estén centralizadas en la rectoría del sistema.²⁴

Sin embargo, aun cuando existen en todos los estados, lo que de por sí es una fortaleza relativa, los manuales presentan diferencias que inciden en su calidad. Una de las diferencias es de cobertura, porque el instrumento puede contener solamente parte de los puestos de la dependencia.²⁵ Otra es de actualización, porque no siempre el manual refleja la estructura real de puestos de la dependencia.²⁶ Una tercera se refiere a los contenidos, es decir a problemas de formulación en las descripciones funcionales del puesto y/o los requisitos del perfil.

Insuficiente desarrollo de las competencias laborales en los manuales de puestos y perfiles

En la mayoría de los gobiernos estatales existe el desafío de fortalecer la gestión por competencias. Como se señaló antes, uno de los desafíos de los manuales reside en los contenidos del perfil. Aunque muy habitualmente incluyen los requisitos de titulación académica y experiencia acumulada, no siempre se percibe un tratamiento equivalente de las competencias. Estas son el conjunto de habilidades, aptitudes y actitudes que una persona necesita tener para cumplir con las tareas del puesto.²⁷ El menú varía de acuerdo al tipo y nivel de puesto. Algunos perfiles tienen competencias asociadas que otros no poseen, y en ocasiones tienen las mismas pero en diferente orden de prioridad. En términos ideales, para llevar a cabo la selección de competencias y su jerarquización es necesario disponer de un listado, banco o diccionario de competencias de donde se puedan elegir las adecuadas para cada puesto. Si, además, cada competencia está operacionalizada en niveles de dominio o desarrollo con descriptores de comportamientos observables, entonces resultará más sencillo hacer la priorización.

El diagnóstico de los diez sistemas estatales de GRH revela la tendencia a priorizar en los manuales los requisitos de educación formal y experiencia por sobre las competencias. Esta preferencia se

explica por una conjunción de causas técnicas, organizacionales y culturales.

Por un lado, la gestión de competencias es un enfoque relativamente nuevo en América Latina, y con implantación incipiente en comparación con el enfoque tradicional basado en la educación y la experiencia. Además de ser nueva, la gestión por competencias entraña complejidades. Requiere de criterios para su desarrollo conceptual y de instrumentos para su administración. Para determinar cuáles son las competencias pertinentes se necesita analizar el puesto, estableciendo las funciones y objetivos estratégicos y los factores de éxito. Con esa finalidad, muchas veces se entrevista a personas que hayan logrado buenos resultados en el puesto o en uno similar.

Por otro lado, el juego institucional no ha favorecido el desarrollo e institucionalización de las competencias. En los estados mexicanos, los sindicatos de empleados públicos son actores relevantes que actúan dentro de una lógica particular. Por motivos de tradición, pero también por cuestiones de incentivos, la educación formal y la antigüedad/experiencia resultan funcionales a esta lógica de acción. Los sindicatos basan su poder en la representación y la acción colectiva, y mientras mayor sea la cantidad de afiliados que un sindicato tenga y beneficios obtenidos para ellos, mayor será su poder de incidencia en la toma de decisiones. En ese contexto, los sindicatos muestran preferencia por las acreditaciones formales como criterios de ingreso, evaluación, desarrollo y estímulos en los puestos de base. Este enfoque les permite no depender de la flexibilidad de las competencias laborales (más complejas, dinámicas y difíciles de acreditar) y priorizar la

²⁴ Para más información sobre la centralización/descentralización de las funciones de GRH véase BID (2014, págs. 62-71).

²⁵ Por ejemplo, en algunos casos los manuales se concentran en los puestos homologados o transversales y no incluyen a los puestos jerárquicos o muy especializados.

²⁶ Esto puede ocurrir porque, una vez elaborado, nunca se consideró prioritario actualizar el manual o bien porque la estructura de puestos cambia con frecuencia y genera desacoples con el manual.

²⁷ Véanse Lévy-Leboyer (1997); Longo (2004, págs. 42-44); Spencer y Spencer (2003).

antigüedad, cuya naturaleza lógica se adecua mejor a su accionar y tradición organizacional.

Reducida implantación de la selección de personal abierta, competitiva y por mérito

Fortalecer la selección del personal abierta y por mérito es uno de los retos más importantes que tienen los gobiernos estatales en el proceso de profesionalización de sus administraciones públicas.

En casi todos los casos analizados, se observa una tendencia muy clara a gestionar el ingreso del personal a través de dos canales alternativos al concurso abierto de mérito y oposición. El primero es el nombramiento directo, mayormente utilizado para incorporar a personal de confianza de todos los niveles, pero en particular mandos medios. En ocasiones, esta clase de nombramientos se efectúa tomando como parámetro un perfil del puesto que, sin embargo, no es definitorio para confirmar el ingreso. El segundo canal es la prueba de aptitud realizada a un único postulante al cargo, normalmente de base. Si bien el test suele basarse en el perfil incluido en el manual o cédula del puesto, no se realiza la comparación entre diferentes candidatos. El aval de la autoridad de la dependencia o del sindicato suele ser suficiente para definir el ingreso de esa persona ya preseleccionada.

Tanto los nombramientos directos como las evaluaciones no competitivas son canales expeditos tradicionalmente previstos para cubrir una franja acotada de puestos (en general posiciones de gabinete de los altos mandos). Sin embargo, en los casos analizados este recurso de excepción parece comportarse como la regla para incorporar personal de todos tipos (base y confianza) y niveles (operativos, profesionales, mandos medios). Esto produce un sistema de mérito de baja calidad, con canales de difusión y reclutamiento relativamente acotados (bolsas de trabajo poco conocidas por la ciudadanía, ausencia de portales de empleo), pruebas técnicas poco innovadoras, plazas de base hereditarias (en algunos estados) y puestos

frecuentemente ocupados por personas sobre o subcalificadas para la tarea.²⁸

Como en todo fenómeno complejo muy arraigado en la cultura institucional, las causas de esta situación son estructurales y combinadas. Por una parte, el rol central que ocupa el empleo público en la sociedad mexicana (y en toda la región) lo ubica como el principal motor de la economía. Sindicatos y autoridades de las dependencias reciben una alta demanda social de ingreso a la función pública y ven cómo una vez incorporadas las personas tienen pocos incentivos para abandonarla, sobre todo en puestos de base. El ingreso mediante mecanismos directos y el carácter hereditario de las plazas de base en algunos estados son manifestaciones de esta dinámica.²⁹

A la vez, los canales expeditos de ingreso brindan a las autoridades una vía adicional de flexibilidad que se combina con el uso extendido de los

²⁸ La dinámica afecta al sistema porque el mérito permite cubrir los puestos con personas idóneas. Poseer dotaciones competentes es un requisito de la capacidad institucional y esta, a su vez, un recurso fundamental para entregar mejores servicios a la ciudadanía y generar beneficios sociales y económicos (Véanse BID, 2014; Dahlström, Lapuente y Teorell, 2011; Evans y Rauch, 1999; Grindle, 2012; Henderson et al., 2003; Longo, 2004; Prats i Catalá, 1995). Por el contrario, incorporar personal mediante vías que no garantizan el reclutamiento abierto y la competitividad entre postulantes para identificar al mejor, tiende a reducir el promedio de talento humano en la administración. Por lo tanto, optar por las vías expeditivas por sobre los criterios de apertura, igualdad y mérito puede tener beneficios operativos pero también acarrear costos institucionales y sociales.

²⁹ La herencia de las plazas es un fenómeno de algunos estados en donde uno de los dependientes económicos del titular del puesto se hace acreedor del derecho de ingresar a la administración una vez que aquel se retira. El ingreso se produce en el mismo puesto si el ingresante cumple medianamente con el perfil o bien en pie de rama si no se adecua, pero en cualquier caso con prioridad frente a otros posibles candidatos. El argumento esgrimido principalmente por los sindicatos para justificar la herencia de las plazas es que estas son un medio de sustento que pertenece a la familia y no a una única persona, y que como tal los miembros familiares tienen prioridad frente a otros posibles ocupantes. Este enfoque sustituye el principio de mérito por el de inclusión social. Si bien la reforma educativa tiende a reducir el alcance de este fenómeno (gracias a la recentralización en el nivel federal), el impacto sobre la calidad de la administración no debe subestimarse.

nombramientos de confianza. Los concursos de mérito son muchas veces considerados mecanismos largos, costosos y sin beneficios inmediatos, lo que no hace sino desincentivar todavía más el fortalecimiento del sistema. Y dado que los puestos de base se consideran una “jurisdicción” del sindicato, las autoridades políticas concentran su atención en las contrataciones de confianza.

Alta rigidez en los puestos de base y alta rotación en los puestos de confianza

Otro elemento común en la mayoría de los gobiernos estatales es la alta estabilidad y la rotación del personal. El diagnóstico permite ver que con los cambios de gobierno o incluso durante el transcurso del sexenio, la rotación en niveles operativos de base es muy baja, pero en puestos técnicos, profesionales y de mandos medios puede ser significativamente alta. Esto configura una peligrosa combinación de alta rigidez en un grupo de puestos con alta flexibilidad en otros.³⁰

Ambos extremos son disfuncionales para la administración. En el caso de los puestos de base, la rigidez no solo obstaculiza la alineación de las plantillas con las cambiantes necesidades institucionales, sino que además ejerce presión sobre el gasto (véase la característica común 2: “Elevado gasto en servicios personales como proporción del presupuesto total”). Por su parte, la rotación en estos niveles intermedios de la estructura perjudica a la administración porque dificulta el aprendizaje institucional, las capacidades de diseño e implementación y la sostenibilidad de las políticas públicas. En el largo plazo, la combinación de alta rigidez y alta flexibilidad en estos grupos de puestos tiende a gestar cuerpos burocráticos más grandes pero no necesariamente más eficaces.

La rigidez en los puestos operativos de base tiene su raíz en las protecciones legales y la acción sindical. Estos puestos gozan por ley de una estabilidad que solo puede perderse por faltas disciplinarias muy graves y, en la práctica, complejas de sustanciar.

En el caso de los puestos de confianza, el motivo de la rotación se funda más en el uso que en la

naturaleza misma de la relación contractual. Si bien los puestos de confianza están técnicamente sujetos a libre nombramiento y remoción, la práctica indica que por razones de flexibilidad y costo presupuestario las dependencias tienden a hacer un uso intensivo de esta figura.³¹ La importante magnitud de la planta de puestos de confianza dentro del universo total de puestos refleja uno de los nudos del problema: con mucha frecuencia se coloca en puestos de libre nombramiento y remoción (con contratos de plazo fijo no mayores a los doce meses y en algunos casos inferiores a seis) a personas que ocupan puestos de niveles técnicos, profesionales y de mandos medios, es decir, en puestos donde cierto grado de estabilidad es importante para el aprendizaje institucional y las capacidades de gestión. Como consecuencia, la rotación que se produce con los cambios de gobierno, o durante el mismo sexenio, con frecuencia permea hasta niveles inferiores a los puestos originalmente previstos como de confianza (directivos). Una vez más, la regla electoral de seis años sin reelección actúa como incentivo de estas dinámicas burocráticas cortoplacistas.

Ausencia de evaluación del desempeño o bien centrada solo en aspectos formales

Como en toda la región (y también en los países de la OCDE), la gestión del rendimiento es un desafío muy complejo pero central para la profesionalización burocrática. Más allá de que las leyes de servidores públicos hacen referencia explícita a la necesidad de evaluar el desempeño del personal de base, en todos los casos analizados se observa que las evaluaciones no se aplican o bien se

³⁰ La tasa promedio de rotación anual en los puestos de base es menor al 1%, mientras que en puestos de confianza es variable según el caso, pero con picos de hasta el 25%.

³¹ Como se señaló en la introducción, en la actualidad el promedio de los estados tiene un 60% de personal de confianza y un 40% de base. Sin embargo, la situación en los estados no es homogénea, ya que en algunos los primeros superan con creces a los segundos (Colima 78%-22%, Campeche 65%-35%) y en otros la relación se invierte (Baja California 33%-67%, Estado de México 37%-63%).

realizan con regularidad pero sobre aspectos formales desligados de la productividad y los resultados. En términos más específicos, todas las etapas del ciclo (fijación de objetivos y metas, seguimiento del rendimiento y evaluación de cumplimiento) parecen alejarse del propósito último de la evaluación del desempeño.

En términos generales, la definición de objetivos y metas tiene su principal obstáculo en la falta de criterios claros y adecuados. Se pueden dar diversas situaciones tales como el desconocimiento de las metas a cumplir, la falta de claridad en los empleados acerca de los criterios con que se establecieron o modificaron las metas, o bien la falta de referencias para los jefes que necesitan definir estándares de desempeño (por resultados de gestión o por factores). En algunos otros casos, el problema se agrava porque se trabaja sin metas o bien estas no buscan medir el rendimiento de las personas, sino cuestiones de índole más formal como la asistencia y puntualidad. Todas estas posibles situaciones condicionan al resto del proceso de evaluación, porque abren espacio a subjetividades y/o se concentran más en los procesos que en los resultados.

Ya sea con enfoque en procesos o resultados, las prácticas de los gobiernos estatales en gestión del rendimiento muestran que es muy poco habitual levantar mediciones intermedias que permitan extraer un balance provisorio y, eventualmente, remover obstáculos y corregir desvíos.

Por último, en la etapa de evaluación se producen distintas situaciones que van desde la ausencia de instrumentos consistentes hasta tendencias a la “autoevaluación” y al sesgo benevolente (alta concentración de calificaciones destacadas).³² Este tipo de situaciones, muy típicas en todos los gobiernos de la región y que están comenzando a producir algunas reformas tendientes a la simplificación, son un reflejo del reducido compromiso que evaluadores y evaluados tienen con la evaluación. Como resultado, se hace muy difícil para las autoridades tener evidencia fidedigna del rendimiento de las personas, lo que a su vez dificulta la toma de decisiones pertinentes en materia de capacitación y desarrollo profesional.³³

Esta situación se explica por la concurrencia de tres causas principales. Primero, desde el punto de vista técnico, los mecanismos de evaluación vigentes en los estados analizados parecen tener dificultades para generar compromiso con el sistema. Dado que en la mayoría de los casos los resultados de la evaluación no tienen efectos concretos en las funciones complementarias (capacitación y desarrollo), los evaluadores no encuentran motivo suficiente para implementar algo que puede generar muchos costos internos de corto plazo pero pocos beneficios reales. Del lado de los evaluados, la ausencia de estímulos (positivos y negativos) los lleva a involucrarse de un modo ritual para cumplir con una formalidad normativa pero carente de impacto en su situación personal. La manifestación más directa de esto es la tendencia a la autoevaluación y al sesgo benevolente.³⁴

Segundo, relacionado con lo anterior, los evaluadores con frecuencia evitan la evaluación objetiva para no generar problemas de clima laboral. Esto ocurre porque, aun cuando no tenga efectos prácticos en la situación formal del empleado, una mala calificación puede generar consecuencias informales pero concretas al interior de los equipos de trabajo. Ante esa posibilidad, los jefes tienden a optar por una estrategia que privilegia la cooperación

³² En todos los casos, el 90% de los evaluados consiguen calificaciones destacadas y solo un porcentaje muy marginal recibe una puntuación deficiente.

³³ Si bien no se registran casos de retribución variable por desempeño, existen en carpeta en algunos estados proyectos para implementarla. Como lo enseña la experiencia de la OCDE, este tipo de mecanismos de incentivos enfrentan múltiples retos, y uno de los más importantes es basarse en un sistema de evaluación del desempeño objetivo y transparente (véase Hasnain, Manning y Pierskalla, 2012). Otro de los retos de la retribución variable es la sostenibilidad de la masa salarial, lo que en los últimos años llevó a varios países de la OCDE a reducir el peso de la práctica (OCDE, 2015).

³⁴ Cabe destacar que un escenario con estas tendencias también puede generarse en la situación inversa, es decir, cuando los incentivos (premios y castigos) son demasiado contundentes. En esas situaciones, se refuerzan los incentivos sistémicos para asignar puntuaciones por encima del nivel que habilita los premios y a evitar aquellas que disparan castigos. Esta dinámica es típica de las situaciones de captura de los estímulos.

inmediata, pero que abandona una oportunidad productiva de acceder a insumos precisos para fortalecer las capacidades individuales y colectivas.³⁵

Tercero, la acción sindical juega un papel no menor en el escenario actual. Por los motivos comentados anteriormente (véase la característica común 5: “Insuficiente desarrollo de las competencias laborales en los manuales de puestos y perfiles”), los sindicatos muestran preferencia por la evaluación de asistencia y puntualidad antes que de resultados. En algunos casos en que los resultados estaban ganando terreno como factor de evaluación, los sindicatos reaccionaron negociando un incremento más acotado para preservar la importancia relativa de la asistencia y puntualidad.

Mayor competitividad salarial del sector público respecto al sector privado

Todos los estados analizados muestran una mejor competitividad salarial que el sector privado. En el promedio de todos los niveles de puestos para ocho de los estados analizados de los que se dispone de información, el salario público es 4,5 veces mayor que el del sector privado. Al interior del sector público, las dependencias descentralizadas o los servicios regidos por el tabulador salarial del gobierno federal (educación y salud) tienen una mejor capacidad remunerativa que las dependencias centrales. Mirado por niveles de puestos, al igual que en el resto de América Latina, los puestos más bajos de la escala (operativos y técnicos) tienen una ventaja mayor respecto a sus equivalentes del sector privado, pero la brecha tiende a desaparecer (e incluso a revertirse) a medida que se asciende en la escala.

Otorgar remuneraciones más competitivas le permite a la administración atraer, motivar y retener personal. Como ya se ha comentado, las protecciones legales (en especial en puestos de base), la competitividad salarial y una jornada laboral menos extensa generan preferencias en la ciudadanía por el empleo público. El salario competitivo es un elemento muy importante para la motivación de las personas pero que también tiene su correlato en la masa salarial porque incentiva el ingreso y

la presión por incrementar los puestos de base, y atenua la rotación (véase la característica común 2: “Elevado gasto en servicios personales como proporción del presupuesto total”).

La competitividad salarial del sector público se explica por dos cuestiones. La primera es exógena y se refiere a la menor capacidad del sector privado respecto al público para generar puestos de trabajo y remunerar de forma atractiva, incluso en aquellos estados más industrializados, dotados de recursos energéticos o próximos a la frontera con Estados Unidos. La dificultad para obtener ventajas salariales en el sector privado (al menos en una franja amplia de puestos) jerarquiza la posición del sector público.

La segunda es endógena y se refiere a la dinámica de incrementos salariales en puestos de base y de asignación de compensaciones en puestos de confianza. Las personas saben que tanto en uno como en otro caso tendrán la posibilidad de mejorar salarios, en especial con sindicatos fuertes y una débil coherencia estratégica remunerativa.

Inequidad remunerativa vertical

Los gobiernos estatales analizados tienen también necesidad de fortalecer la equidad vertical de las remuneraciones, es decir de asegurar que los niveles jerárquicos más altos obtengan una remuneración suficientemente superior a los niveles jerárquicos más bajos, acorde con sus niveles de responsabilidad y complejidad. En casi todos los estados se observa un deterioro de la progresividad de la curva salarial porque los sueldos de los puestos de base de grados más altos se aproximan bastante a los

³⁵ Los costos que suele generar la evaluación (tiempo, dinero, conflicto potencial), muchas veces mayores a los beneficios, están llevando a que grandes empresas del sector privado adopten la tendencia de reemplazar la evaluación del desempeño y los *rankings* de empleados por un cuestionario de muy pocas preguntas (menos de cinco) que los jefes deben responder sobre sus empleados. El argumento de fondo es que el esfuerzo debe concentrarse en la selección de la persona correcta y luego darle la libertad, la autoridad y la delegación necesarias para cumplir sus funciones.

que reciben los puestos de confianza de nivel más bajo. En otras palabras, se observa en el tabulador de sueldos un resquebrajamiento de la lógica progresiva que liga el nivel de remuneración con la complejidad y responsabilidad de los puestos.

Hay dos elementos que definen esta dinámica. El primero es la tendencia de los gobiernos a enfrentar el problema del crecimiento del gasto mediante políticas de austeridad, que incluyen el congelamiento salarial del personal de confianza, en especial de mandos medios y superiores.³⁶ El segundo se relaciona con la influencia que ejercen los sindicatos en las decisiones de ajuste, logrando que el peso del esfuerzo recaiga en los puestos de confianza, mientras que el personal de base consigue incrementos anuales.³⁷ Al igual que sucedió en el gobierno federal, con el correr de los años, el congelamiento de los sueldos del personal de confianza y el incremento de los de base comprimieron la escala salarial y produjo la superposición o traslape de los dos universos (es decir, en los puestos de base más altos y los de confianza más bajos).

La distorsión en la coherencia del sistema salarial puede acarrear consecuencias en la motivación, el clima laboral y los incentivos al desarrollo. En los jefes, el desequilibrio entre responsabilidad y remuneración genera disconformidad, en tanto que en los servidores de base es un desincentivo al ascenso y toma de mayores responsabilidades. Todo esto puede ocasionar dificultades de clima laboral interno en los equipos de trabajo y, eventualmente, rotación y pérdida de capacidades (en este último caso, atenuada por la competitividad salarial del sector público y la incertidumbre laboral en el sector privado). El problema se magnifica al tratarse de un segmento de la escala estratégico para el desarrollo profesional de los servidores públicos y la acumulación de capacidades directivas.

Debilidad de los incentivos al desarrollo profesional

Otro de los elementos comunes en la GRH de los gobiernos estatales es la baja presencia de canales de desarrollo profesional que permitan a los

servidores públicos acceder a posiciones de mayor responsabilidad y remuneración.

La situación se explica por la combinación de dos elementos ya mencionados. En primer término, en los concursos escalafonarios de ascenso no es habitual que exista competencia entre diferentes candidatos al puesto de base, porque el sindicato ejerce gran influencia nominando a un único postulante al que se le aplican las pruebas existentes (véase la característica común 6: “Reducida implantación de la selección de personal abierta, competitiva y por mérito”). Los criterios de preselección de la persona combinan elementos objetivos (por ejemplo, ocupación de un puesto de grado inmediatamente inferior y antigüedad en el cargo) con otros menos formales y estructurados (por ejemplo, confianza política con el sindicato). Es decir, no se trata de un retorno al buen desempeño sino elementos formales e informales desligados de los resultados del trabajo.

En segundo lugar, el universo completo de empleados públicos tiene una importante participación de trabajadores de confianza que están por fuera del escalafón, y por consiguiente de los concursos escalafonarios de ascenso. Esto significa que una proporción importante de empleados (que, en promedio, oscila alrededor del 60% del total de empleados pero en algunos estados puede llegar al 80%) goza de cierta permanencia en la administración, pero no de vías que permitan proyectar su desarrollo profesional en el mediano y largo plazo.

Como consecuencia, los trabajadores de base que forman parte del escalafón con frecuencia se enfrentan al desafío de gestionar su carrera profesional y deben poner en juego recursos institucionales y políticos que exceden al mérito. Asimismo,

³⁶ En muchos de los estados analizados, los salarios de los mandos medios y superiores están congelados desde hace por lo menos cuatro años.

³⁷ La negociación anual de las condiciones generales de trabajo tiene como uno de sus puntos centrales la actualización salarial de acuerdo con la tasa de inflación. En promedio, el incremento anual en los casos analizados oscila alrededor de 4%, pero con picos de 8%.

la influencia que ejercen las dependencias en la nominación del candidato al puesto de confianza reproduce la lógica observada en los puestos de base con el sindicato. El resultado es el previsible: una movilidad ascendente acotada y la tendencia a permanecer durante muchos años en el mismo puesto.

La carencia de mecanismos institucionalizados es una de las dificultades más serias en la estructura de incentivos al desarrollo profesional. Por un lado, si bien los salarios son en promedio más atractivos en el sector público que en el privado, no siempre las personas encuentran que es la única y exclusiva fuente de motivación (véase Behn, 2004). Por el contrario, con mucha más frecuencia de lo que se cree, se pueden encontrar servidores públicos que, sin desconocer la importancia del dinero, ven en el desarrollo de carrera un camino de mediano/largo plazo más fructífero para tomar mayores responsabilidades y, también, acceder a mejores salarios.

Detección de necesidades de capacitación insuficientemente ligada a las funciones del puesto y los objetivos funcionales

El diagnóstico muestra que la forma en que los gobiernos estatales relevan las brechas de capacitación de los empleados necesita fortalecer su conexión con las funciones del puesto (manuales de clasificación) y los objetivos institucionales (planes estratégicos institucionales y planes operativos anuales).

En la mayoría de los casos analizados, la capacitación es una de las funciones de GRH que mayor prioridad tiene para el órgano rector y las dependencias. Se basa en un amplio consenso acerca de la importancia que la transferencia de conocimientos tiene para el desempeño de los servidores públicos. Por lo general, el esfuerzo de la inversión se concentró en lograr una oferta más amplia, rica y flexible. Para ello se abrieron nuevos cursos, se varió el perfil (diferenciando genéricos de específicos) y se fortaleció la capacitación virtual como vía alternativa a la modalidad presencial. En algunos

casos el esfuerzo incluyó el diseño de un sistema de información especial para gestionar el ciclo completo de la capacitación, y en otros se fundaron institutos o centros encargados de planificar y gestionar la función. Asimismo, como modo de hacer más eficiente la inversión y aumentar el impacto, en varios gobiernos se están concertando convenios entre dependencias del sector público para proveer capacitación. Como resultado, en todos los estados se logró incrementar la cobertura de la capacitación y, en general, los servidores públicos muestran satisfacción con la oferta.

Sin embargo, cuando se analiza en forma más desagregada el ciclo, se encuentra que existen desafíos en la fase inicial: la detección de brechas de capacitación. La etapa es determinante para la eficacia de la capacitación porque su objetivo es conseguir la correspondencia entre demanda y oferta. Es decir, lograr que los servidores públicos sean capacitados en lo que necesitan para realizar su trabajo y así estar en mejor posición de aportar a la productividad institucional.

En este punto, los gobiernos estatales muestran situaciones diversas en cuanto a modalidades e instrumentos. Sin embargo, el denominador común es que las preferencias de los propios empleados en la selección de los cursos tienen un peso similar o incluso mayor que la opinión de los jefes inmediatos y/o lo establecido en manuales de puestos y planes institucionales. Con frecuencia se registran casos de inscripciones a cursos poco relacionados con la función y ausencia de formación en temas relevantes para el trabajo. Dado que los recursos económicos destinados a la capacitación son crecientes pero limitados, la priorización no necesariamente se funda en criterios estratégicos con foco en el desarrollo de la persona dentro del contexto institucional, sino que muchas veces resulta de incentivos coyunturales y/o exclusivamente individuales. Como resultado de este desacople, la inversión en formación reduce su eficiencia, los servidores públicos desaprovechan la oportunidad de capacitarse en temas relevantes para su desarrollo profesional futuro y la administración pierde potencial de gestión.

Las causas que sobresalen en la configuración de este escenario son al menos tres. En primer lugar, si bien existe un reconocimiento formal de la importancia estratégica de la formación, todavía la función es utilizada por las dependencias como un mecanismo de distribución de premios y castigos, en donde el premio consiste en otorgar al empleado la oportunidad de elegir las capacitaciones más codiciadas o de su preferencia. Esta forma de administración revela la utilidad que tiene la capacitación como incentivo selectivo, aunque no tanto como recurso de desarrollo profesional sino de gestión del clima laboral.

En segundo lugar, la detección estratégica de necesidades de capacitación se ve afectada por las debilidades de la evaluación del desempeño (véase la característica común 8: “Ausencia de evaluación del desempeño o bien centrada en aspectos formales”). Dichas limitaciones son muy relevantes porque quitan una oportunidad valiosa para detectar con lupa estratégica cuáles son las áreas donde los servidores necesitan mejorar para cumplir con los objetivos del puesto.

En tercer lugar, la capacitación no funciona como un estímulo porque solo excepcionalmente juega un rol concreto en los ascensos. Si bien aquí el origen del problema reside en la debilidad del esquema de desarrollo (véase la característica común 11: “Debilidad de los incentivos al desarrollo profesional”), una de sus consecuencias es que afecta la detección estratégica de necesidades porque los empleados no consideran que realmente pueda tener efectos concretos en el desarrollo futuro. Este ejemplo, como también el de la evaluación del desempeño, revela cómo el modelo estratégico e integrado de GRH obliga a considerar las interrelaciones y los impactos recíprocos.

Relación gobierno-sindicato de empleados públicos

En la mayor parte de los casos analizados, la relación institucional entre gobierno y sindicato se desenvuelve en un marco de negociación y concertación de intereses. La concertación no está

exenta de conflictividad, pero solo ocasionalmente afecta el funcionamiento burocrático y produce consecuencias onerosas para la administración. El resto del tiempo, el vínculo se caracteriza por la negociación de cuestiones ligadas a las condiciones generales de trabajo (por ejemplo, salarios y beneficios), aunque también por temas que despiertan el interés sindical (por ejemplo, ampliación de la cantidad de plazas de base).

Existen seguramente razones de cultura política y motivos organizacionales que explican esa dinámica de la distribución de roles y espacios. En todos los casos se observa que los sindicatos concentran su atención en los puestos operativos de base, y las dependencias (gobierno) en las plazas de confianza. Dentro de sus respectivos universos, sindicato y gobierno son el referente con peso decisorio y capacidad de veto en todas las cuestiones de GRH, en especial en asuntos de ingreso, evaluación del desempeño, capacitación e incentivos. En los hechos, este reparto de áreas de influencia aceita la cooperación porque, a su modo, reduce los intereses en conflicto y construye mopolios paralelos.

La cooperación entre el gobierno y el sindicato es fundamental, además, porque sin ella se hace muy difícil introducir reformas de GRH. Ni el fortalecimiento del mérito, ni la evaluación del desempeño orientada a resultados, ni la armonización salarial son posibles en contextos de confrontación sistemática entre gobierno y sindicato. Por el contrario, la cooperación, incluso no exenta de negociación por momentos conflictiva, permite avanzar en las reformas e ir consolidando logros. A futuro, por lo tanto, la relación entre gobierno y sindicato debe tomarse como un ingrediente importante de los procesos de profesionalización de la burocracia.

Baja presencia de la política de profesionalización del segmento directivo en la agenda de GRH

Un rasgo muy común en los gobiernos estatales es la falta de políticas de profesionalización del segmento directivo. Como ocurre en la mayor parte

de la región, la profesionalización de esta función emerge como un reto de alto contenido estratégico para la calidad de las políticas públicas.³⁸ A raíz de ello, muchos países están tomando iniciativas en esa dirección.³⁹

Los gobiernos estatales tienen todavía por delante desafíos en este campo. Hasta el momento, la profesionalización del segmento gerencial no logró un lugar destacado en la agenda de prioridades de fortalecimiento integral de la GRH. Por un lado, la selección de los puestos directivos muestra todavía una fuerte preeminencia de la confianza política por sobre el criterio de mérito. Los concursos, ya de por sí acotados en cobertura y frecuencia, muy excepcionalmente se utilizan para seleccionar gerentes públicos.⁴⁰ Asimismo, su desempeño no suele estar parametrizado con objetivos de gestión medidos según el término del ejercicio, e incluso en varios casos los directivos no tienen participación alguna en la evaluación del desempeño que se aplica a los puestos profesionales, técnicos y operativos. Por su parte, los esfuerzos realizados por los gobiernos estatales en el campo de la capacitación aún necesitan extenderse a la función directiva, que no dispone de una oferta que responda a las especificidades de su rol y en general no encuentra incentivos claros para participar de la oferta estándar. Por último, la competitividad salarial del sector público en relación con el sector privado, que para el conjunto de niveles de puestos es mayor, tiende a decrecer en las posiciones gerenciales (véase la característica común 9: “Mayor competitividad salarial del sector público respecto al sector privado”). Una vez más, todas estas situaciones son una constante en la región y no una característica privativa de los gobiernos estatales mexicanos.

Hay razones que explican este cuadro. Por un lado, las dependencias gozan de una flexibilidad en los nombramientos de confianza que se vería parcialmente recortada con la instrumentación de un servicio profesional de carrera o sistema de gerencia pública. El carácter estratégico de este tipo de puestos hace que las autoridades de las dependencias se muestren renuentes a perder flexibilidad para nombrar y remover, en especial porque

ven en ello costos de corto plazo y beneficios de largo plazo. Una vez más, la regla de seis años sin reelección moldea la estructura de incentivos más específicos. Eso obliga a producir buenas razones

³⁸ El segmento directivo incluye una cantidad variable de puestos que se ubican entre los altos mandos o funcionarios designados políticamente y la masa de puestos de profesionales, técnicos y operativos (Lafuente, 2015a, pág. 4; Manning, 2015, pág. 4). Si bien los primeros tienen la responsabilidad de los impactos de las políticas y los terceros son el cuerpo de producción directa de los bienes y servicios públicos, los gerentes públicos tienen a su cargo la dirección de los equipos y la obtención de los resultados institucionales. Ser responsables de los resultados los coloca en un lugar estratégico y les confiere una naturaleza especial. Son estratégicos porque justamente su propósito es que las áreas institucionales que comandan cumplan metas alineadas con los objetivos de las dependencias (Lafuente, 2015a, págs. 16-23). A su vez, son especiales porque los resultados públicos son complejos y por lo general demandan tiempo, visión y capacidad de dirección. Bajo esta combinación, los gerentes públicos son un cuerpo relativamente acotado en número pero altamente estratégico para las dependencias. Su constitución como cuerpo, o al menos como grupo de puestos diferenciado del resto, debe efectuarse bajo una combinación de mérito y flexibilidad que incluye la selección por mérito, la suscripción de acuerdos de desempeño (metas de gestión), programas especiales de formación y capacitación, y retribución competitiva. El objetivo de estas características es captar gerentes altamente competentes, cuyo desempeño se mida a partir de resultados concretos. Según la literatura especializada reciente, existe evidencia que demuestra que seleccionar directivos por mérito es clave para lograr un mejor desempeño institucional (Corrales, 2013 y 2014; Cortázar, Fuenzalida y Lafuente, 2016; Lafuente; 2015b; Lira, 2012; Morales, 2014; SERVIR, 2014).

³⁹ Argentina fue pionera cuando a mediados de la década de 1980 implementó el Cuerpo de Administradores Gubernamentales tomando como referencia el modelo francés. En 2003 se sumaron Chile (Sistema de Alta Dirección Pública) y México (Servicio Profesional de Carrera, que tuvo un alcance más amplio); en 2008 lo hizo Perú (Cuerpo de Gerentes Públicos); y en 2013, Ecuador comenzó a dar los primeros pasos con el programa “Ejecutivos de Excelencia”. En los países de la OCDE, el pionero fue Estados Unidos (1979), seguido de Canadá (1981), Australia (1984), Nueva Zelanda (1988), Austria (1989), Italia (1993), Países Bajos (1995), Portugal (2005), Corea del Sur (2006) e Irlanda (2011). En la actualidad, el 74% de los países de la OCDE cuentan con sistemas de alta dirección. En América Latina y el Caribe, la proporción es bastante menor pero en constante crecimiento.

⁴⁰ Esta es una realidad compartida por muchos gobiernos de la región, donde todavía la alta dirección pública se selecciona más por confianza política que por mérito y competencias de gestión (Lafuente, 2015a, pág. 7).

para que las autoridades políticas comiencen gradualmente a poner en manos del mérito la selección de sus directivos.⁴¹

Por otro lado, relacionado con lo anterior, la experiencia del servicio profesional de carrera implementado desde 2003 por el gobierno federal incrementó las alertas sobre los posibles costos y desplazó a un segundo plano los potenciales beneficios. Si bien hubo obstáculos técnicos que afectaron la implementación de la Ley de Servicio Profesional de Carrera (básicamente la ausencia de instrumentos de organización del trabajo, selección y evaluación), el principal condicionante fue político y provino de las autoridades sectoriales, quienes vieron en el servicio profesional de carrera un corsé a los nombramientos de confianza.⁴²

Como resultado, la profesionalización del segmento directivo no suele tener presencia en las prioridades de gobierno ni en la agenda de trabajo de los órganos rectores. Las iniciativas legislativas surgidas en algunos estados, e incluso las leyes de servicio profesional de carrera ya aprobadas, tienen en la práctica pocas posibilidades de ser implementadas. Ante ello, los gobiernos estatales enfrentan un reto de gestión de considerable magnitud, que requerirá mucho realismo, concertación de intereses, incentivos y apoyo en victorias tempranas.

Insuficiente jerarquización de la gobernanza del sistema de GRH

En muchas partes de la región, la calidad de la gobernanza del sistema de GRH es un reto permanente. En el caso de los gobiernos estatales mexicanos, el tema surge nítidamente como telón de fondo de los retos específicos, y se expresa en fortalecer dos aspectos: por un lado, las capacidades de los órganos rectores para generar normativa de GRH, diseñar instrumentos técnicos para la gestión de los procesos de GRH, asistir técnicamente a las CA para la implementación de los procesos y supervisar la operación; y por el otro, es necesario reforzar la capacidad de implementación en las dependencias, a cargo de las mismas CA.

Esta situación se explica a partir del lugar que ocupa la GRH en la agenda política e institucional. La tendencia señala que las funciones de administración y finanzas tienen un lugar más preponderante que la GRH en la agenda de las autoridades y en la jerarquía institucional. Esto recorta el potencial de acción de los órganos rectores y de las CA, y las relegan en la estructura institucional, con efectos directos en el nivel de profesionalización de las áreas cuya misión es justamente profesionalizar.

El impacto de la gobernanza en la calidad es determinante porque es el motor productivo del sistema de GRH. Los diversos retos analizados hasta ahora, algunos de ellos centralizados y otros descentralizados, dan testimonio de los desafíos propios de la institucionalidad del sistema. La calidad de los procesos en funcionamiento, así como de la cartera de innovaciones que se proponga implementar, dependen directamente de las áreas centrales y sus socios estratégicos en las dependencias. En este sentido, la profesionalización de la burocracia necesita comenzar por la profesionalización de las mismas instituciones que lo comandan.

En suma, la GRH presenta en los estados dinámicas comunes en sus dimensiones fundamentales. Primero, la **planificación** de los recursos humanos no está concebida como una función transversal al sistema y carece de capacidad para prever las necesidades futuras de personal, tanto en cantidad de servidores como en perfil. Como consecuencia, el sistema pierde integralidad y las plantillas de personal no necesariamente se adecuan a los objetivos institucionales.

⁴¹ Por ejemplo, i) capitalizar los problemas generados por la mala gestión de los directivos de posiciones técnicas pero nombrados por exclusiva confianza política; ii) insistir en que la selección por mérito de los directivos es un medio para el logro de las prioridades de gobierno y el respaldo político de la ciudadanía; y iii) aprovechar la tendencia creciente en la región y en países desarrollados a instalar este tipo de mecanismo (Lafuente, 2015a, pág. 21).

⁴² Véanse Cejudo Ramírez (2012); Grindle (2012); Martínez Puón (2009); y Strazza (2014).

Segundo, el **mérito** es un concepto presente en el discurso y los marcos normativos, pero todavía laxo en su aplicación real. Por un lado, pese a la existencia de catálogos de puestos (una de las fortalezas registradas), todavía muchos ingresos se determinan discrecionalmente y otros se definen mediante pruebas (no siempre confiables), pero sin oposición de antecedentes. Por otro lado, las evaluaciones de desempeño, un instrumento para potenciar el mérito entre los servidores públicos, no suelen considerar el rendimiento sino aspectos más formales tales como la asistencia y puntualidad. El resultado es una pérdida de idoneidad en la administración.

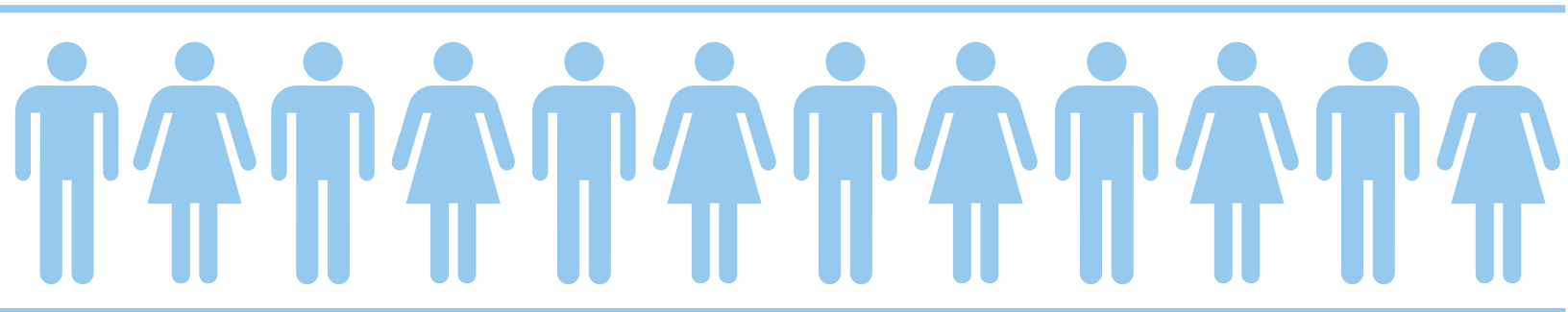
Tercero, el **desarrollo** encuentra en la capacitación una fortaleza gracias a la prioridad asignada por los gobiernos y materializada en ofertas crecientes y áreas gestoras fortalecidas, aunque la detección de necesidades podría ser más estratégica. Por su parte, falta avanzar más en las políticas de desarrollo profesional, en particular para el personal de confianza que cumple tareas permanentes. Esta combinación hace que los servidores tengan expectativas de capacitación, pero no necesariamente de desarrollo profesional en el mediano y largo plazo.

Cuarto, los **incentivos monetarios** son un punto fuerte que ayudan a captar, motivar y retener personal, en especial en los niveles inferiores de la escala. Esta ventaja, sin embargo, se atenúa en los puestos directivos de alto rango, donde el sector público pierde porciones de competitividad con el sector privado, al tiempo que emergen inequidades que van erosionando la capacidad incentivadora.

Por último, la **institucionalidad** del sistema de GRH se caracteriza por órganos rectores y

coordinaciones administrativas con brechas de capacidades políticas, institucionales y técnicas, así como ausencia de políticas de profesionalización del segmento directivo. En consecuencia, el sistema de GRH pierde capacidad de dirección estratégica y de implementación.

Los desafíos que abre este mapa de fortalezas y debilidades revelan una cuestión de fondo: la profesionalización de la administración pública, mediante una GRH moderna, tiene baja prioridad en las agendas gubernamentales de los estados pese a la diversidad política, institucional, legal y económica que existe entre ellos. Como en todo fenómeno complejo, las causas son múltiples, pero desde el punto de vista de los incentivos se pueden resumir en la siguiente idea: los procesos de profesionalización son considerados por los gobiernos como esfuerzos intrincados y de largo aliento que entrañan costos concretos de corto plazo y beneficios potenciales de mediano y largo plazo. Los gobiernos, por un lado, tienden a ver en la profesionalización un recorte de flexibilidad para gestionar personal bajo criterios de autonomía y un frente de conflicto con empleados y sindicatos. Por otro lado, los consideran una fuente de beneficios intangibles, indirectos y diferidos en el tiempo. Este desfase entre costos y beneficios ayuda a entender dos fenómenos: primero, que la profesionalización, muy presente en la letra de los planes estatales de desarrollo y de los marcos normativos (en algunos estados incluso con leyes de servicio profesional de carrera), tenga todavía una muy baja implementación real; segundo, que el mapa de desafíos por delante tenga líneas comunes pese a las diversidades locales.



4

Perspectivas estratégicas para la profesionalización en los gobiernos estatales de México

El mapa de características comunes analizado en la sección anterior revela la necesidad de profesionalizar las administraciones públicas estatales mediante el fortalecimiento de la GRH. A primera vista, la dispersión de resultados (véase la sección 3) parecería sugerir también una heterogeneidad en los retos futuros. Sin embargo, una mirada más detenida y basada en los 15 puntos muestra que es posible trazar una ruta estilizada que, al estar formulada en espejo con el diagnóstico, sirva como referencia a los gobiernos estatales para elaborar sus planes de mejora específicos.

Esta ruta crítica de profesionalización se nutre de dos fuentes principales. Una de ellas es, como se dijo antes, el diagnóstico de los propios gobiernos estatales mexicanos. Ellos reflejan más en detalle sus propias fortalezas y áreas de mejora, muchas de las cuales coinciden con lo que sucede regionalmente aunque otras revelan una singularidad que enriquece el abanico de retos a futuro.

La segunda fuente que nutre la ruta crítica es el libro *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina* (BID, 2014), que estudia la profesionalización de las administraciones públicas regionales, y en donde se ofrece (capítulo 5) una propuesta de agenda con 10 tareas clave para mejorar la GRH, y con ello el desempeño de las burocracias de la región. Considerar

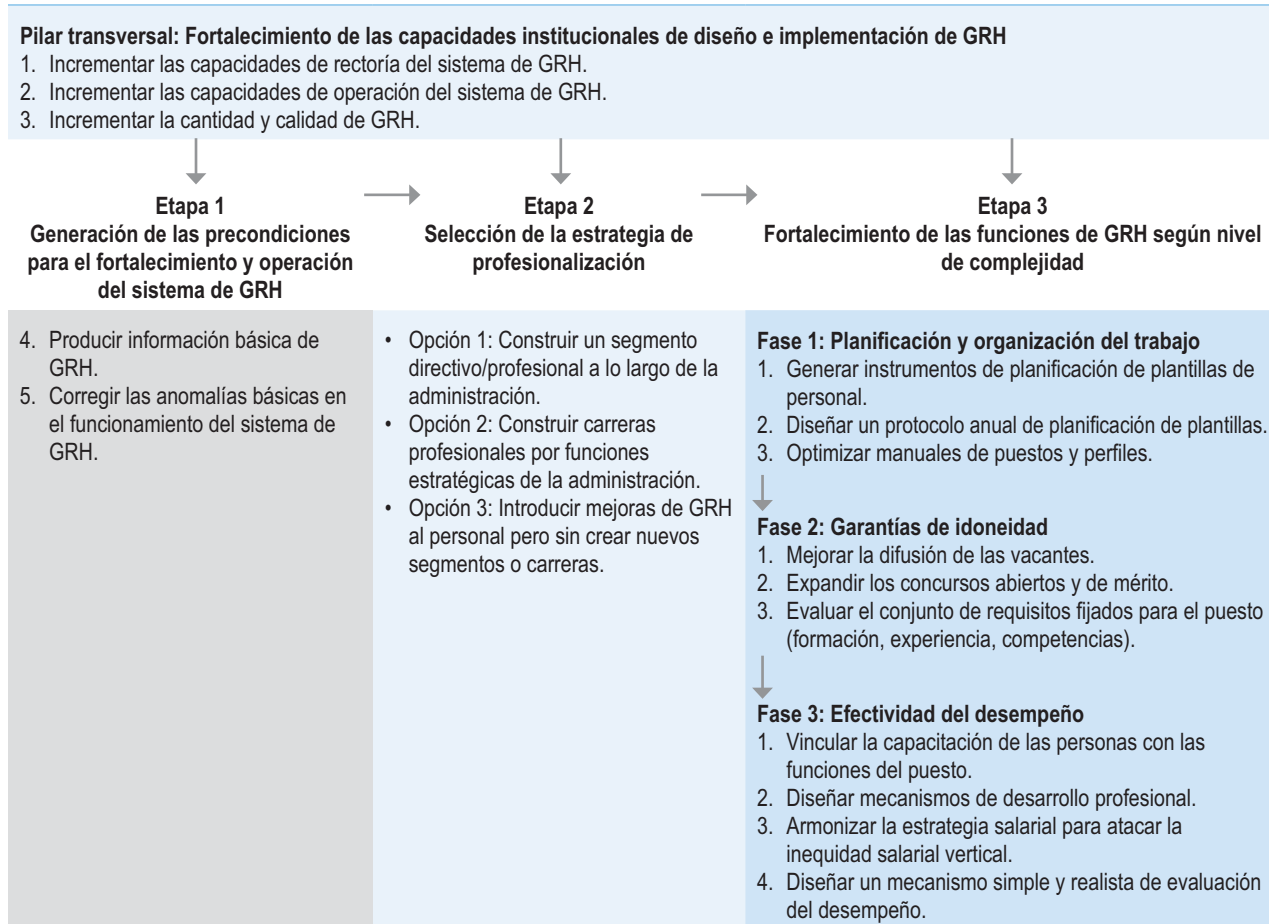
la situación regional es relevante porque muchos estados nacionales o federales comparten características y retos con los entes federativos de México.

De la combinación de ambas fuentes surge una ruta crítica dividida en tres etapas específicas y una transversal compuestas en algunos casos por acciones de mejora y en otros por opciones de política de GRH (cuadro 4.1). Como se muestra en los cuadros que acompañan al texto, estas etapas, acciones de mejora y decisiones de política responden a las características comunes presentadas en la sección 3, y son una referencia para estructurar el proceso de profesionalización de acuerdo al grado de desarrollo de la GRH y prioridades de los gobiernos estatales. Cada etapa, además, se acompaña de cuadros con el resumen de experiencias locales e internacionales que por su grado de maduración y trayectoria resultan de utilidad para orientar el sendero de profesionalización de los estados mexicanos.

Etapas 1: Generación de las condiciones para el fortalecimiento y operación del sistema de GRH

El objetivo de esta etapa es asegurar las condiciones que permitan poner en marcha un proceso de profesionalización de la función pública, pero también mejorar el terreno para gestionar recursos

CUADRO 4.1. Ruta de profesionalización de los sistemas estatales de GRH



Fuente: Elaboración propia.

humanos en las condiciones actuales. Los puntos que se señalan a continuación son críticos para los sistemas de GRH que tienen una IDSC menor a 20 puntos.

Acción 1: Producir información básica de GRH

En cualquiera de sus grados de complejidad, gestionar recursos humanos requiere contar con información de base sobre los diferentes aspectos y dimensiones del personal. En términos ideales, no solo se necesita saber la cantidad de empleados, el tipo de vinculación laboral, los puestos que ocupan, las remuneraciones que perciben y sus incidencias, sino también el historial laboral (trayectoria), las calificaciones en los concursos de ingreso/ascenso, las capacitaciones cursadas y los resultados de las evaluaciones de desempeño (si las hubiera).

Carecer de esta información limita drásticamente la posibilidad de tomar decisiones adecuadas de GRH, porque impide conocer las características del universo sobre el que debe decidirse.

En la región, la tendencia es abordar este desafío mediante la construcción de sistemas integrados de información capaces de aglutinar toda la información sobre el personal, habitualmente dispersa en diferentes sistemas o bases aisladas entre sí. Sin embargo, muchas veces la creación del instrumento alcanza para mejorar la situación porque el problema es, en sí mismo, la deficiente generación de información. Por lo tanto, el desafío consiste primero en generar información en todos los aspectos mencionados y luego en integrarla para reducir los costos de consulta y potenciar las sinergias.

CUADRO 4.2. Resumen de acciones, objetivos e iniciativas de la etapa 1

Etapa 1. Generación de las precondiciones para el fortalecimiento y operación del sistema de GRH			
Acción/Opción/Fase	Objetivo	Característica común relacionada	Iniciativas específicas
1. Producir información básica de GRH.	Reflejar la situación y evolución de distintos aspectos del personal y apoyar la toma de decisiones de GRH por parte de las autoridades.	<ul style="list-style-type: none"> Característica común 2: Elevado gasto en servicios personales como proporción del presupuesto total. Característica común 3: Ausencia/debilidad de los sistemas integrados de información. 	<ol style="list-style-type: none"> Elaborar una estrategia de generación integral de información de GRH. Implementar procesos de generación y recopilación de información (censos, encuestas, revisión de bases de datos).
2. Corregir las anomalías básicas en el funcionamiento del sistema de GRH.	Depurar de situaciones irregulares la información de base de la GRH.		<ol style="list-style-type: none"> Depurar el catastro de personal y el registro de remuneraciones.

Fuente: Elaboración propia.

Acción 2: Corregir las anomalías básicas en el funcionamiento del sistema de GRH

El carácter dinámico de las administraciones públicas, con sus cambios de políticas, estructuras y plantas de personal, vuelve necesaria la corrección periódica de anomalías críticas que se producen en el sistema de GRH, como por ejemplo el pago de salarios duplicados o a servidores que no se encuentran en funciones, servidores no incluidos en el catastro de empleados, entre otros. Estas anomalías tienen efectos perniciosos para la administración más básica del personal y entorpecen la implantación progresiva de una GRH estratégica e integrada. Por lo tanto, como parte de esta primera etapa, es prioritario suprimir todas esas anomalías generadas por la dinámica misma del sector público, apoyándose en la información producida como resultado de la acción de mejora mencionada antes.

El cuadro 4.2 muestra las acciones específicas de fortalecimiento que deberían considerarse en esta etapa.

Etapa 2: Selección de la estrategia de profesionalización

El objetivo de esta etapa es que los gobiernos estatales opten por la estrategia de profesionalización de la administración pública que resulte más

funcional a sus diferentes necesidades y viabilidades. Es importante que la decisión se tome en este momento, porque la opción seleccionada influye en la estructuración del fortalecimiento de las funciones de GRH (etapa 3). En las actuales condiciones, esta etapa es pertinente para todos los sistemas de GRH analizados.

Las tres alternativas posibles son:

Opción 1: Construir un segmento directivo/profesional a lo largo de la administración

Esta alternativa consiste en generar una franja de dirección media profesionalizada que, en un contexto democrático con regla electoral de seis años sin reelección, ayude a la administración a conservar las capacidades de gestión y la continuidad de las políticas públicas.⁴³

Esta opción, sin embargo, no modifica dos aspectos importantes. En primer lugar, no elimina la actual diferenciación de puestos de confianza y de base. Lo que propone es tomar la franja más baja de los puestos de confianza y la más alta de los puestos de base y conformar un segmento diferenciado que intermedie entre los puestos de base y las

⁴³ Para más detalles sobre las ventajas de contar con un segmento directivo profesionalizado, véanse Corrales Angulo (2014); Iacoviello, Llano y Strazza (2012); Lafuente (2015a); Manning (2015); y París (2015).

posiciones directivas de más alto nivel. En segundo lugar, este nuevo grupo no suprime las mejoras o iniciativas específicas de GRH en los puestos de confianza y de base que los gobiernos decidan implementar a través de sus planes de mejora (véase la etapa 3), sino que abre la posibilidad de asignarle un tratamiento diferenciado en un conjunto de funciones.

Conformar este segmento genera la necesidad de tomar dos decisiones centrales que luego pueden ramificarse en otras:

- i. *Determinar el modelo.* Esto implica definir si se adoptará un diseño más próximo a un servicio profesional de carrera (por ejemplo, gobierno federal mexicano) o bien a un cuerpo de alta dirección pública (por ejemplo, Chile y Perú). Cada una de estas opciones encierra desafíos diferentes de implementación y condiciona las decisiones que se mencionan a continuación.
- ii. *Determinar el alcance jerárquico del segmento.* Esto implica definir cuáles son los niveles de puestos de confianza y de base que lo integrarán. El desafío de esta decisión es hallar un punto de equilibrio entre un diseño verticalmente amplio cuya implementación es más compleja técnica/políticamente y otro demasiado estrecho que quite impacto a la reforma.
- iii. *Determinar qué funciones de GRH serán aplicadas al nuevo segmento.* Esto implica definir si, además de ingreso por mérito mediante pruebas específicas, se formularán acuerdos con objetivos de gestión medibles, se diseñarán procedimientos especiales de carrera y se lanzarán planes específicos de capacitación, entre otros. Como muestran experiencias internacionales similares al desarrollo de los estados mexicanos, es importante asignar prioridad al ingreso por mérito y posteriormente a los acuerdos de desempeño. Establecer reglas de ascenso será importante si se decide conformar una suerte de servicio profesional de carrera, pero no imprescindible si se opta por un modelo de cuerpo gerencial.

Las condiciones de viabilidad de este tipo de esquemas se pueden resumir en los siguientes puntos: i) comprometer la participación de la autoridad fiscal; ii) comprometer a otros actores relevantes para la reforma (asociaciones de empleados, sociedad civil, organismos internacionales); iii) articular la reforma con otras actividades de política; iv) protegerla de bloqueos a reformas mayores en la GRH; v) asegurar capacidades técnicas de coordinación y operación; y vi) asegurar la oferta de candidatos (Lafuente y Weber, 2016). A estos requisitos, se agregan dos vinculados a la implementación: la flexibilidad y la gradualidad. El recuadro 4.1 resume cuatro casos que reflejan estas condiciones.

Opción 2: Construir carreras profesionales en funciones estratégicas de la administración

Esta alternativa consiste en diseñar carreras en las funciones estratégicas de la administración (presupuesto, control interno, tesorería y auditoría, entre otras). Dichas carreras permiten la especialización y el desarrollo del personal hasta llegar a posiciones de dirección (OCDE, 2010, pág. 143). Se basan en el reclutamiento temprano de talento humano y reglas precisas de progresión basadas en la antigüedad, la capacitación y los concursos de mérito. La gestión del esquema suele estar centralizada en el área rectora, aunque delegando ciertas funciones en las oficinas de recursos humanos de las dependencias.

En comparación con la opción previa, las carreras involucran una mayor cantidad de recursos y resultan más complejas de gestionar. Sin embargo, tienden, a la vez, a potenciar la visión de largo plazo, promover el desarrollo profesional, distribuir capacidades directivas en toda la administración de modo más eficiente, reducir los costos de inducción y facilitar la transferencia de buenas prácticas (Lafuente y Weber, 2016).

Al igual que en la primera opción, esta alternativa no implica desatender al resto de los servidores de base y de confianza. Asimismo, abre la necesidad de tomar dos decisiones iniciales:

Recuadro 4.1. La profesionalización directiva en Chile, México, Perú y Ecuador

En 2003, como parte de una ambiciosa reforma, Chile creó su Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) para profesionalizar los puestos directivos inferiores al nivel político. En diez años se logró concursar el 90% de los cargos adscritos, recibir 267.000 postulaciones, reducir los concursos desiertos (8%) y garantizar que el 84% de los nombrados sean tomados de los dos primeros lugares de la nómina. Estos logros ubicaron al SADP como un modelo de referencia en la región y con gran legitimidad social. Sus pilares fueron el énfasis en la profesionalidad gerencial, el consenso político como malla de protección partidista, la sólida institucionalidad rectora, la vinculación a cargos específicos, el reclutamiento público-privado, el acceso meritocrático, la apertura a la sociedad, la orientación a resultados y el equilibrio entre centralización/descentralización en la operación. En el presente, la Dirección Nacional del Servicio Civil trabaja en nuevas mejoras para expandir la cobertura, fortalecer el mérito y potenciar la orientación a resultados.

En 2003, como resultado de un acuerdo interpartidario, en México se aprobó la Ley de Servicio Profesional de Carrera, que se propuso profesionalizar una franja de aproximadamente 35.000 cargos del gobierno federal mediante los subsistemas de planificación, ingreso, capacitación y certificación, desarrollo, evaluación del desempeño y separación. Su implementación, sin embargo, se topó con dos dificultades centrales. Una técnica derivada de la inexistencia de herramientas básicas para gestionar los subsistemas (catálogos, competencias, pruebas confiables de selección, entre otras). Otra política fue generada por la oposición de las autoridades institucionales a ceder espacio para el nombramiento de sus directivos. Estas dificultades se reflejaron en el cambio de reglamento de la ley (2006) y en el estancamiento de su implementación. El sistema progresivamente fue perdiendo credibilidad debido a las múltiples excepciones en los nombramientos de mérito, y todavía hoy la Secretaría de la Función Pública tiene el proyecto de recortar el alcance del SPC. Por lo anterior, las dos lecciones centrales que entrega esta experiencia es, por un lado, la importancia de la gradualidad en la implementación de estos mecanismos (equilibrio consensuado entre el mérito y la flexibilidad) y, por el otro, la necesidad de invertir en instrumentos técnicos que permitan la gestión del sistema.

En 2008, Perú creó el Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP) a través del DL 1024. El modelo del CGP se apoyó en tres pilares: i) selección centralizada en la entidad rectora (SERVIR) y con base en perfiles; ii) monitoreo y apoyo; y iii) asesoramiento para el buen desempeño. Se previó que los gerentes tengan un contrato por tiempo determinado (actualmente hasta tres períodos de tres años cada uno) y estuvieran sujetos a resultados. En pocos años, el cuerpo fue creciendo en tamaño en los tres niveles de gobierno y en legitimidad. Su presencia contribuyó a mejorar la presencia del mérito, a desarrollar una gestión más sólida de la profesionalización y a fortalecer del servicio civil peruano. En 2013-14 se lo incluyó como grupo diferenciado al de carrera en la nueva Ley del Servicio Civil. Los aciertos más relevantes de esta experiencia fueron la implementación gradualista (cantidad creciente comenzando por los puestos de apoyo, la voluntariedad de ingreso al sistema), la centralización rectora y operativa, y la prioridad en la selección por mérito y los convenios de desempeño.

En 2013, Ecuador implementó a través del Instituto Nacional de la Meritocracia (INM) y el Ministerio del Trabajo (MdT) el programa “Ejecutivos de Excelencia” para seleccionar directivos públicos por mérito. La iniciativa surgió con el propósito de ir reduciendo los nombramientos discrecionales de directivos, tradicionalmente muy extendidos, e incrementar las capacidades de gestión en las instituciones públicas. Hasta el momento se seleccionaron cerca de 100 directivos de alto nivel, con un muy buen nivel de aceptación por parte de las instituciones solicitantes. El programa no implicó la creación de un sistema más formal (al estilo del SPC mexicano o los sistemas de alta dirección pública de Chile y Perú) pero no se descarta que en un futuro evolucione hacia alguna de esas direcciones. Una vez más, la lección central que deja esta experiencia es la importancia de la gradualidad en la implementación, la prioridad inicial en la selección por mérito y la centralización operativa en el INM-MdT.

Fuentes: Cortázar, Fuenzalida y Lafuente (2016); Corrales Angulo (2013, 2014 y 2015); Egaña (2014); Iacoviello, Llano y Strazza (2012); Lafuente (2015a y 2015b); Lafuente y Weber (2016); Longo (2013); Strazza (2014 y 2015).

Recuadro 4.2. Las carreras profesionales en Brasil

En la región, el caso más paradigmático del sistema de carreras es Brasil, la mayor parte de cuyo personal a nivel federal se organiza en 129 carreras que concentran a la mayoría de los servidores públicos. A través de ellas se busca fortalecer las capacidades de funciones o sectores estratégicos con recursos humanos muy especializados. Si bien el progreso de las carreras ha sido algo desordenado, desde 2006 se impulsó la creación de carreras de alto valor para la administración brasileña (por ejemplo, Desarrollo de Políticas Sociales, Analista de Infraestructura, Analista en Tecnología de la información, entre otras). Estas complementan a las carreras más tradicionales.

Tal como lo muestra la experiencia de Brasil, el diseño de las carreras no es sencillo y la falta de coherencia estratégica genera costos. Requiere de un modelo de estructuración que guíe la formulación de reglas, procesos e instrumentos puestos al servicio del ingreso, especialización y desarrollo de los servidores públicos. Parte de las decisiones consisten en elaborar la clasificación de los cargos y el escalafón de cada carrera, identificar los niveles y forma de ingreso y los criterios de ascenso (antigüedad, capacitación, desempeño, etc.). Al tratarse de carreras distintas entre sí, la combinación de elementos no necesariamente debe ser la misma aunque sí debe articularse sobre patrones comunes. La falta de estos lineamientos en Brasil es una de las causas principales de la falta de armonía en la evolución del sistema. Recién en 2008 se aprobó el Sistema de Desarrollo de Carrera, con el objetivo de establecer una regla general consistente, pero nunca logró reglamentarse. Como consecuencia, las carreras continúan con problemas de incentivos por ser demasiado breves (en 13 años se puede alcanzar el tope) y por tener a la antigüedad como el principal criterio de ascenso.

El caso brasileño enseña que la implementación no puede estar totalmente centralizada en la entidad rectora, pero tampoco por completo descentralizada en las dependencias públicas. Requiere que ambos actores cumplan sus roles, aunque es clave una fuerte capacidad de la primera para proteger la coherencia de implementación.

Fuentes: Llano (2014); OCDE (2010).

- i. Qué funciones estratégicas estarán organizadas en carreras profesionales. Esta decisión puede resultar más viable técnica y políticamente si se comienza por un grupo de funciones transversales de alto impacto para la gestión (presupuesto, tesorería, control interno y auditoría, entre otras).
- ii. Qué reglas de juego regirán su implementación. Implica definir principalmente los criterios de ingreso, los mecanismos de ascenso y los incentivos funcionales. A diferencia de la opción de profesionalizar el segmento directivo/profesional (en la cual puede ser beneficioso secuenciar estos elementos), en las carreras resultaría más propicio implementar de forma simultánea todos los procesos de GRH mencionados anteriormente, debido a que sus impactos son más plenos cuando funcionan como un todo.

Opción 3: Introducir mejoras de GRH al personal, pero sin construir nuevos segmentos o carreras

Esta alternativa consiste en implementar las mejoras a las funciones de GRH (etapa 3) dentro de la situación actual, esto es, prescindiendo de la creación de un segmento directivo profesionalizado o de un conjunto de carreras especiales.

A primera vista, el statu quo puede hacer parecer que esta tercera opción es menos compleja de implementar que la primera y la segunda. Sin embargo, si bien es cierto que podría existir un margen mayor de viabilidad, al mismo tiempo obliga a efectuar una priorización muy precisa de las acciones de la etapa 3, en especial en lo que refiere a qué políticas se van a priorizar y a qué universo de puestos (base o confianza). Dado el carácter integrado de la GRH y la limitación de recursos, el

CUADRO 4.3. Resumen de acciones, objetivos e iniciativas de la etapa 2

Etapa 2. Selección de la estrategia de profesionalización			
Acción/Opción/Fase	Objetivo	Característica común relacionada	Iniciativas específicas
1. Construir un segmento directivo/profesional a lo largo de la administración.	Profesionalizar por franja de puestos directivos/profesionales.	<ul style="list-style-type: none"> Característica común 14: Baja presencia de la política de profesionalización del segmento directivo/profesional en la agenda de GRH. 	1. Diseñar, según el modelo elegido, mecanismos específicos de selección, desempeño, formación y remuneraciones inicialmente para los gerentes ligados a las funciones transversales de apoyo.
2. Construir carreras profesionales por funciones estratégicas de la administración.	Profesionalizar al personal involucrado en la gestión de las funciones transversales de apoyo.		1. Diseñar carreras especiales para las funciones transversales de apoyo.
3. Introducir mejoras de GRH al personal pero sin crear nuevos segmentos o carreras.	Incrementar el nivel de profesionalismo de la administración pública pero sin priorizar un segmento de puestos o funciones críticas.		1. Introducir mejoras específicas de GRH de acuerdo a la etapa 3 priorizando en la secuencia al personal de base o al de confianza.

Fuente: Elaboración propia.

plan de mejora de los gobiernos deberá jerarquizar iniciativas de acuerdo a la ruta estilizada que se propone en la etapa 3. Al igual que las opciones previas, el costo financiero de la reforma dependerá del alcance y el ritmo de implementación que se definan en los planes de mejora de los gobiernos estatales.

Las opciones que se presentan en esta fase se resumen en el cuadro 4.3.

Etapa 3: Fortalecer las funciones de GRH según el nivel de complejidad

El objetivo de esta etapa es introducir acciones de mejora que permitan ir construyendo una GRH compleja, estratégica e integrada para el conjunto de la administración pública. Estas acciones son crecientemente complejas y se referencian en un instrumento desarrollado por el BID y denominado “Escalera a la profesionalización” (2014, págs. 70-72), precisamente para orientar los esfuerzos de reforma. Las fases que siguen a continuación no necesariamente deben ser secuenciales, pero sí indican qué acciones son prioritarias de acuerdo a su complejidad e interdependencia. En otras palabras, la escalera muestra que antes de las acciones de

mejora más complejas se debe consolidar una plataforma de acciones básicas pero necesarias.

Fase 1: Planificación y organización del trabajo

La primera fase corresponde a acciones de mejora en los subsistemas de planificación y organización del trabajo. Son iniciativas relativamente accesibles, técnica y políticamente encaminadas a ordenar y dirigir el sistema de GRH, y sentar las bases para administrar los flujos de personal. Por lo tanto, son líneas pertinentes y prioritarias para los sistemas de GRH de menor desarrollo. Su gestión está típicamente centralizada en el organismo rector de la GRH, que debe contar con capacidades para gestionar estos retos.

Las acciones específicas sugeridas para esta fase son:

- i. Generar instrumentos de planificación de las plantillas de personal. Esta línea responde a las características comunes 1 y 2 (véase el cuadro 4.4). Su objetivo es brindar soporte instrumental al ejercicio de definición cuantitativa y cualitativa de las dotaciones de personal, adecuadas según cargas laborales para cumplir con objetivos

institucionales. Para facilitar la implantación efectiva, por un lado, los instrumentos deberían ser lo más sencillos posible y, por el otro, será necesario que la entidad rectora brinde asistencia técnica a las CA para su correcta aplicación.

- ii. Diagramar un protocolo anual de planificación de plantillas. Al igual que la anterior, esta línea responde a las características comunes 1 y 2 (véase el cuadro 4.4). Su objetivo es generar una instancia que complemente la planificación presupuestaria y permita una mejor alineación de ambos recursos (financieros y humanos) con los propósitos institucionales. Además de la asistencia técnica de la entidad rectora, aquí será fundamental la coordinación con la autoridad fiscal.
- iii. Optimizar los manuales de puestos y perfiles. Esta línea responde a la característica común 5 (véase el cuadro 4.4). Su finalidad es mejorar la correspondencia de los manuales con la estructura real de puestos existentes en las dependencias. Para ello, es necesario hacer un relevamiento de congruencia entre los manuales y las plantillas, e incorporar las competencias laborales como requisitos del perfil. Disponer de manuales sólidos de clasificación de cargos es crucial porque permite apoyar la gestión

de varias funcionalidades sustantivas de GRH (véase el recuadro 4.3).

Fase 2: Garantías de idoneidad

La segunda fase corresponde a iniciativas que buscan establecer garantías básicas de mérito y proteger al sistema de prácticas patrimonialistas. Esto implica no solo implantar instrumentos formales (reglamentos, concursos) sino también enfrentar con éxito el desafío más intangible de remover pautas culturales de discrecionalidad y politización. Estas iniciativas pertenecen al subsistema de gestión del empleo y se hallan en un punto intermedio de centralización/descentralización, de acuerdo con las capacidades institucionales instaladas. Por ende, son líneas de acción que requieren de una base de planificación y organización del trabajo, es decir pertinentes en casos con cierto grado de desarrollo.

Las acciones específicas sugeridas para esta fase son:

- i. Mejorar la difusión de las vacantes. Esta línea responde a la característica común 6 (véase el cuadro 4.4). Su finalidad es mejorar la capacidad de reclutamiento de postulantes al puesto a cubrir. Una iniciativa muy útil para ello es la

Recuadro 4.3. Los manuales de puestos en el estado de Colima

Una herramienta central del sistema de GRH del estado de Colima es el Catálogo de Puestos Tipo, desarrollado por la Dirección General de Recursos Humanos (DGRH). Detalla toda la información del puesto (denominación, objetivo, cadena de mando, ubicación en la estructura, funciones institucionales, relaciones internas y externas, e indicadores de desempeño, esto último en desarrollo). Este instrumento es la referencia para los Manuales de Organización de las dependencias, que incluyen todos los puestos de la institución (además de otra información relevante de la dependencia). Para mantenerlos constantemente actualizados, la DGRH elaboró un “Instructivo para el Llenado de la Descripción y Perfil del Puesto”, con el detalle de pasos a seguir.

Un aspecto muy relevante en los manuales es el perfil basado en competencias (fundamentales, transversales y técnicas). Las competencias de los dos primeros grupos establecen tres niveles de dominio acorde al tipo y jerarquía del puesto. Como instrumentos de apoyo, la administración desarrolló otros dos catálogos o bancos, uno con 70 actitudes y otro con 69 habilidades alineadas con los niveles de dominio en el perfil de competencias.

Los manuales son un soporte fundamental de las funciones sustantivas del sistema GRH de Colima. Se utilizan en forma sistemática para seleccionar personal, inducir al puesto y capacitar. El desarrollo de los indicadores de desempeño, en un futuro, permitirá apoyar la evaluación.

Fuente: Strazza (2016).

- creación de un portal de empleo abierto a la ciudadanía, en donde se publiquen todas las vacantes a cubrir y los interesados puedan presentar sus postulaciones en línea a bajo costo.
- ii. Expandir los concursos abiertos y de mérito. Esta línea responde a la característica común 6 (véase el cuadro 4.4). Su objetivo es incrementar el nivel promedio de idoneidad de las plantillas de personal. Para ello podría ser conveniente, por ejemplo, trazar un plan de incorporación gradual de puestos al sistema de concursos, comenzando por los puestos técnicos y profesionales, y continuando luego por los de dirección media.
 - iii. Evaluar el conjunto de requisitos fijados para el puesto. Esta línea responde a la característica común 6 (véase el cuadro 4.4). Su objetivo es contribuir a mejorar la idoneidad del personal mediante la formulación de perfiles más integrales que consideren la formación, la experiencia y las competencias laborales. Para ello, una acción

central es diseñar instrumentos de evaluación de competencias (entrevistas, simulaciones).

Tal como lo enseña la experiencia internacional (véase el recuadro 4.4), la implementación de estas iniciativas puede verse favorecida por una estrategia gradual que se inicie en determinados grupos de puestos (por ejemplo, directivos medios y profesionales) o bien por sector (por ejemplo, los prioritarios para la agenda de gobierno plasmada en los planes de desarrollo).

Fase 3: Efectividad del desempeño

La tercera fase corresponde a las iniciativas más complejas de implementar, algunas de las cuales necesitan de las anteriores para poder funcionar adecuadamente. Esta fase tiene por objetivo lograr efectividad en el desempeño personal e institucional. Las acciones corresponden a los subsistemas

Recuadro 4.4. El fortalecimiento del mérito en Paraguay

Hasta 2008, Paraguay había sido considerado como un caso típico de politización del servicio civil. La asunción del presidente Lugo ese año, después de una larga hegemonía del Partido Colorado, promovió una reforma integral en la administración pública que, entre sus puntos, incluyó el fortalecimiento del mérito.

A diferencia de otros puntos que requerían apoyo legislativo (complejo de obtener con varios actores de veto internos y externos), la implantación de los concursos logró avanzar de manera focalizada, obteniendo entre 2008 y 2012 resultados inéditos hasta entonces: 77.000 candidatos para 25.000 cargos (26% de las vacantes totales) en 50 de 113 instituciones (aunque el 90% del volumen se concentró en solo 6).

En ello fue clave, sin duda, el liderazgo de la Secretaría de la Función Pública (SFP), entidad rectora del sistema, que avanzó con una estrategia que combinaba apoyo a las instituciones interesadas en el tema con presión legal, comunicacional y social a las que resistían la reforma meritocrática. El rol decisivo de la SFP fue posible, a su vez, por el fortalecimiento de capacidades que experimentó gracias a la cooperación internacional y las comisiones de personal. En poco tiempo logró incrementar un 77% su presupuesto, duplicar el personal y mejorar significativamente la calidad técnica institucional. Consolidada internamente, la SFP pudo, además de desarrollar políticas e instrumentos, fortalecer las capacidades de las oficinas de recursos humanos (operadoras del sistema) mediante asistencia técnica y capacitación.

Estos avances se reflejaron en una mejora de los índices de calidad informados en las últimas evaluaciones (el Mérito de 13 a 40 puntos, la Organización de la Función de Recursos Humanos de 20 a 40 y el Índice del Servicio Civil de 12 a 26). Además, abrieron el camino para que el tema ocupara un lugar en la agenda del actual presidente (Horacio Cartés).

En síntesis, la experiencia de Paraguay enseña que el mérito tiene un alto impacto en el sistema de GRH y que es posible fortalecerlo de forma gradual, invirtiendo en capacidades rectoras y de operación, logrando acuerdos institucionales e involucrando a la ciudadanía en la coalición de apoyo a la reforma.

Fuentes: Cortázar, Lafuente y Schuster (2014) y Strazza (2013).

Recuadro 4.5. El fortalecimiento del ciclo de la capacitación del personal en Perú

Desde 2012, y como continuidad del proceso de reforma del servicio civil iniciado en 2008, la capacitación en Perú logró avances significativos. Uno de sus puntos destacados fue, sin duda, la creación de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), dependiente de la entidad rectora del sistema (SERVIR). La ENAP se posicionó rápidamente como una institución coordinadora de la oferta de capacitación brindada por múltiples proveedores hasta entonces sin orientación rectora. La nueva institución se especializó en el diseño de programas a medida dirigidos a cerrar las brechas de competencias, en especial las transversales.

El potencial de la nueva institución se vio reforzado por otro de los logros producidos desde 2012: el fortalecimiento técnico de la detección de necesidades de capacitación y su vínculo con las necesidades funcionales e institucionales para formular los Planes de Desarrollo de las Personas (PDP). Específicamente, se diseñó una Matriz de Detección de Necesidades para alinear mejor la demanda de capacitación con los planes operativos institucionales. Mediante esa matriz y otros recursos (Diagnóstico de Conocimientos, el Censo de Colaboradores) se logró optimizar la inversión al abrir capacitaciones en aquello que los servidores carecen antes que en extensas ofertas generalistas (más fáciles de administrar, pero no necesariamente más efectivas y eficientes). Entre 2012 y 2014, la cantidad de PDP con base en las nuevas metodologías pasó de 83 a 144.

En suma, estos desarrollos metodológicos permitieron potenciar la acción de la ENAP como orientadora de la oferta, y priorizar los conocimientos transversales más críticos para la administración (presupuesto, proyecto de inversión, planeamiento estratégico, gestión y políticas públicas, contrataciones y adquisiciones, contabilidad, tributación y auditoría, entre otros). Asimismo, resultan útiles a las propias dependencias para la capacitación en competencias técnicas. En un contexto de incremento de la inversión en capacitación y de jerarquización normativa en la nueva Ley del Servicio Civil, se espera que la conjunción de todos estos elementos ayuden a potenciar las capacidades individuales e institucionales.

Fuente: Iacoviello (2015).

de gestión del rendimiento, gestión de la compensación, gestión del desarrollo y gestión de las relaciones humanas y sociales. Parte de su complejidad reside en que, si bien el diseño puede estar a cargo del órgano rector, la implementación demanda una fuerte dosis de descentralización en las unidades de recursos humanos de las dependencias, para lo que deben existir capacidades suficientes. Por ello, estas iniciativas resultan más pertinentes en casos donde el desarrollo del IDSC es mayor y se constata la presencia de una base de ordenamiento y mérito.

Las acciones específicas sugeridas para esta fase son:

i. Definir las capacitaciones de las personas con base en las funciones, objetivos del puesto y los resultados de la evaluación de desempeño (si la hubiera). Esta línea responde a la característica común 12 (véase el cuadro 4.4). Su objetivo es aportar al fin institucional a través de la

capacitación en aquello que el empleado necesita para cumplir con su trabajo de acuerdo a las tareas del puesto y las competencias requeridas. Para ello es clave que la detección de necesidades de capacitación que nutre la oferta priorice las necesidades funcionales antes que las preferencias individuales. En esta dirección, los jefes deberían tener el rol de proponer las capacitaciones útiles para sus empleados de acuerdo a las funciones y objetivos, dejando a la entidad rectora la tarea de validar esas decisiones sobre la base de criterios estratégicos y estándares compartidos.

ii. Diseñar mecanismos de desarrollo profesional. Esta línea responde a la característica común 11 (véase el cuadro 4.4). Su finalidad es brindar un incentivo poderoso al buen desempeño y el desarrollo de competencias, favoreciendo la permanencia del talento humano en la administración. Para ello es necesario crear

CUADRO 4.4. Resumen de acciones, objetivos e iniciativas de la etapa 3

Etapa 3. Fortalecimiento de las funciones de GRH según el nivel de complejidad			
Acción/Opción/Fase	Objetivo	Característica común relacionada	Iniciativas específicas
1. Planificación y organización del trabajo.	Ordenar y dirigir el sistema de GRH, y sentar las bases para controlar los flujos de personal.	<ul style="list-style-type: none"> • Característica común 1: Ausencia de planificación estratégica e integral de GRH. • Característica común 2: Elevado gasto en servicios personales como proporción del presupuesto total. • Característica común 5: Insuficiente desarrollo de las competencias laborales en los manuales de puestos y perfiles. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar instrumentos de planificación de dotaciones de personal e incluirlos en la rutina de planificación general de las dependencias. 2. Diagramar un protocolo anual de planificación de plantillas. 3. Incluir en los manuales la totalidad de los puestos reales de la dependencia e introducir competencias laborales de acuerdo a jerarquía y funciones.
2. Garantías de idoneidad.	Establecer garantías básicas de mérito y proteger al sistema de prácticas patrimonialistas.	<ul style="list-style-type: none"> • Característica común 6: Reducida implantación de la selección de personal abierta, competitiva y por mérito. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ampliar la difusión de los concursos basados en el perfil a través de un portal de empleo abierto a toda la ciudadanía. 2. Diseñar una estrategia de expansión de los concursos de ingreso, comenzando por los puestos técnicos y profesionales y siguiendo por los de dirección media. 3. Diseñar instrumentos para evaluar competencias (entrevistas, simulaciones).
3. Efectividad del rendimiento.	Lograr efectividad en el desempeño personal e institucional.	<ul style="list-style-type: none"> • Característica común 7: Alta rigidez en los puestos de base y alta rotación en los puestos de confianza. • Característica común 8: Ausencia de evaluación del desempeño o bien centrada en aspectos formales. • Característica común 10: Inequidad remunerativa vertical. • Característica común 11: Debilidad de los incentivos al desarrollo profesional. • Característica común 12: Detección de necesidades de capacitación insuficientemente ligada a las funciones del puesto y los objetivos funcionales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definir las capacitaciones de las personas con base en las funciones, objetivos del puesto y en los resultados de la evaluación de desempeño (si la hubiera). 2. Diseñar mecanismos de desarrollo profesional (ascensos verticales, carrera horizontal, rutas profesionales). 3. Formular una estrategia salarial que armonice las dinámicas remunerativas del personal de base y de confianza. 4. Implementar un mecanismo simple y realista de evaluación del desempeño (institucional o individual).

Fuente: Elaboración propia.

esquemas de ascensos verticales, carreras laterales y rutas profesionales. En el caso del personal de base, la sugerencia es optimizar los mecanismos ya existentes en las leyes de servidores públicos. En cambio, en el caso del personal de confianza, especialmente en los niveles operativo y técnico, se deben crear nuevos mecanismos que posibiliten el desarrollo sin la necesidad de ocupar un puesto de base.

iii. Formular una estrategia salarial que armonice las dinámicas remunerativas del personal de base y de confianza. Esta línea responde a la

característica común 6 (véase el cuadro 4.4). Su objetivo es incrementar la capacidad de atracción, motivación y retención del personal. Para ello es necesario que la política de actualización de haberes asegure la progresividad de la curva remunerativa y vaya gradualmente saliendo de una excesiva compresión salarial.

iv. Diseñar un mecanismo simple y realista de evaluación del desempeño (institucional o individual) con el objetivo de recabar información fidedigna sobre el rendimiento y buscar estrategias para potenciarlo. Esta acción se propone

mitigar la característica común 8 (véase el cuadro 4.4). Nuevamente, una estrategia gradual de reorientación de procesos a resultados bajo medidas institucionales claras y mensurables puede ayudar mucho a su implantación efectiva. A nivel individual, una opción posible es iniciar por el segmento directivo, potenciando la recomendación realizada en la etapa 2 (creación de un segmento directivo profesional). Asimismo, es importante al principio encontrar un cierto equilibrio en los incentivos, evitando premios sustanciosos y castigos severos que en culturas institucionales poco acostumbradas a la evaluación suelen generar capturas, opacidades y pérdida de utilidad.

Pilar transversal: Fortalecimiento de las capacidades institucionales de diseño e implementación de GRH

Por último, el objetivo de este pilar transversal es fortalecer las capacidades institucionales necesarias para diseñar y operar el sistema de GRH, en especial en el marco del programa de profesionalización.

Contempla dos líneas de acción:

1. *Fortalecimiento de las capacidades de rectoría.* Esta línea responde a la característica común 15 (véase el cuadro 4.5). Tiene como finalidad profesionalizar la institución que luego debe liderar

Recuadro 4.6. El fortalecimiento de la gobernanza del sistema de GRH en Perú

Uno de los puntos sobresalientes de la reforma del servicio civil peruano iniciada en 2008 fue la creación de su entidad rectora, SERVIR, una institución que actualmente tiene alto reconocimiento en la administración pública peruana y que logró posicionarse como una de las más sólidas de la región gracias a tres factores de éxito.

El primero es la alta autonomía que la nueva institución tuvo desde los comienzos para la toma de decisiones de GRH. El formato de agencia establecido en el decreto de creación favoreció su perfil innovador gracias, entre otras cosas, a que sus decisiones podían tomarse a nivel de la presidencia o consejo directivo, sin pasar por el filtro de otros actores de veto muy comunes en otros países (en particular, cuando la rectoría recae en cuerpos colegiados).

El segundo factor es la alta capacidad técnica que desarrolló para poder liderar y apoyar el funcionamiento del sistema. SERVIR rápidamente asumió el rol de generadora de políticas, lineamientos e instrumentos de GRH, cuya aplicación debía casi siempre realizarse desde las oficinas de recursos humanos (ORH) (una excepción es el Cuerpo de Gerentes Públicos, centralizado en SERVIR). Este esquema de centralización rectora y descentralización operativa obligó a SERVIR a cumplir un rol activo en la asistencia técnica a las ORH, para lo cual en 2013 se elaboró un Diagnóstico de Conocimiento que permitió detectar brechas de capacidades. Para 2016, SERVIR tiene programado un ambicioso proyecto de fortalecimiento de las ORH.

El tercer factor es la gradualidad que tuvo SERVIR en la adopción de sus roles. En una primera etapa, la institución se concentró en desempeñar con eficacia tres de los cuatro procesos misionales certificados bajo la norma ISO 9001:2008 (selección de gerentes públicos, acceso a la información pública, atención a consultas). Deliberadamente se dejó para una segunda etapa la función de fiscalización.

El cuarto factor de éxito es la coordinación lograda con la autoridad política (Presidencia del Consejo de Ministros) y la fiscal (Ministerio de Economía). Las tres autoridades tuvieron desde un inicio asiento en el Consejo Directivo de SERVIR, y ello ayudó indiscutiblemente a que las decisiones de reforma pudieran obtener consenso y coherencia estratégica global.

Esta suma de autonomía decisoria, capacidad técnica, gradualidad en la adopción de roles y coordinación con las autoridades política y fiscal resultó determinante para el crecimiento de SERVIR en tan corto tiempo. En solo 8 años la institución se ubica entre las mejores de la región y ha logrado impulsar políticas de GRH que hoy son referencia para el resto de los gobiernos.

Fuente: Iacoviello (2015).

la profesionalización del conjunto de la administración pública. Para ello debe centrarse en las cuatro funciones sustantivas del órgano rector: i) generación de normativa de GRH; ii) diseño de instrumentos técnicos para la gestión de los procesos de GRH; iii) asistencia técnica a las CA para la implementación de los procesos; y iv) supervisión de la operación. La estrategia para fortalecer estos cuatro aspectos incluye las siguientes iniciativas:

- i. Adoptar como marco rector el modelo estratégico e integrado de GRH. Esto permitirá capitalizar la potencialidad del enfoque y superar gradualmente la visión más tradicional de administración de personal.
- ii. Definir el modelo de gestión propio del órgano rector de acuerdo a estas cuatro funciones. Esto posibilitará adecuar el funcionamiento rector a las particularidades de cada administración pública.
- iii. Colocar al órgano rector como institución prioritaria del programa de profesionalización

de la administración pública, en especial en lo referido a las acciones de planificación y selección por mérito. Esto permitirá ir fortaleciendo la profesionalización del responsable de profesionalizar al resto de la burocracia.

2. *Fortalecimiento de las capacidades de implementación.* También esta línea responde a la característica común 15 (véase el cuadro 4.5). Se refiere al incremento de las capacidades de las CA (áreas institucionales de recursos humanos) para la operación del sistema. La estrategia para conseguirlo debe contemplar una fuerte acción de parte del órgano rector, mediante un Modelo de Asistencia que sirva para transferir conocimientos y capacidades. Al igual que en el caso de la rectoría, es fundamental que las CA tengan prioridad en el programa de profesionalización y como centros de prueba piloto de las iniciativas de GRH.
3. *Creación/fortalecimiento de los sistemas integrados de información de GRH.* Esta línea responde a la característica común 3 (véase el cuadro 4.5). Se refiere a la construcción de un

CUADRO 4.5. Resumen de acciones, objetivos e iniciativas del fortalecimiento transversal

Fortalecimiento de las capacidades institucionales de diseño e implementación de GRH			
Acción/Opción	Objetivo	Característica común relacionada	Iniciativas específicas
1. Incrementar las capacidades de rectoría del sistema de GRH.	Profesionalizar la institución que luego debe liderar la profesionalización del conjunto del aparato público.	<ul style="list-style-type: none"> Característica común 15: Insuficiente jerarquización de la gobernanza del sistema de GRH. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adoptar como marco rector el modelo estratégico e integrado de GRH. 2. Definir el modelo de gestión propio del órgano rector de acuerdo a las cuatro funciones. 3. Colocar al órgano rector como institución prioritaria del programa de profesionalización de la administración pública, en especial en lo referido a las acciones de planificación y selección por mérito.
2. Incrementar las capacidades de operación del sistema.	Profesionalizar las áreas encargadas de la implementación de las funciones de GRH.		<ol style="list-style-type: none"> 1. Instrumentar un Modelo de Asistencia del órgano rector a las CA. 2. Priorizar a las CA en el proceso de profesionalización y como centros de pruebas piloto de las iniciativas de GRH.
3. Incrementar la cantidad y calidad de información de GRH.	Apoyar la toma de decisiones de GRH con información integrada, pertinente, confiable y actualizada.	<ul style="list-style-type: none"> Característica común 3: Debilidad de los sistemas integrados de información para la toma de decisiones en GRH. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construir sistemas de información integrada u optimizar los existentes de acuerdo al modelo estratégico e integrado de GRH.

Fuente: Elaboración propia.

sistema informático capaz de apoyar la estrategia de profesionalización, integrando la información sobre las diferentes funciones de GRH y complementándose con otros sistemas informáticos del sector público (por ejemplo, sistemas de gestión financiera). En rasgos generales, el sistema debe permitir reunir información sobre los datos personales de los empleados, las funciones y objetivos del puesto que ocupa, las

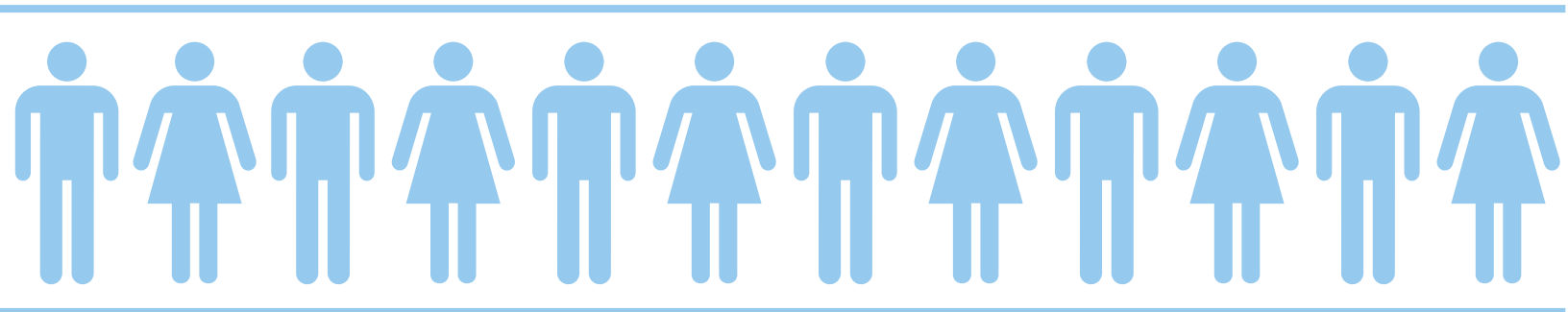
retribuciones monetarias y no monetarias que recibe, el historial laboral, los resultados en los concursos de ingreso y ascenso, las capacitaciones cursadas y los resultados en las evaluaciones de desempeño. El vínculo con el sistema presupuestario y de gestión financiera debe poder establecer simulaciones fiscales que permitan tomar decisiones sin afectar la sostenibilidad de la masa salarial.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation". *American Economic Review*. 91 (5): 1369-1401. American Economic Association.
- Behn, B. 2004. "Acerca de las limitaciones de la remuneración por desempeño". *Public Management Report*. 1 (5).
- BID. 2006. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- . 2014. *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2014)*. Washington D.C.: BID. Disponible en <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6636/Al-servicio-del-ciudadano-Unadecada-de-reformas-del-servicio-civil-en%20America-Latina.pdf?sequence=1>.
- Cai, H., et al. 2009. "Microinsurance, Trust and Economic Development: Evidence from a Randomized Natural Field Experiment". NBER Working Paper 15396. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en: http://www.nber.org/papers/w15396.pdf?new_window=1.
- Cejudo Ramírez, G. 2012. "Las políticas de gestión pública en México: valorando 12 años de reformas en democracia". XVII Congreso Internacional del CLAD, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012, Cartagena de Indias, Colombia.
- CLAD-ONU. 2003. "Carta Iberoamericana de la Función Pública". Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de la "Declaración de Santa Cruz de la Sierra"), Bolivia, 14-15 de noviembre.
- Corrales Angulo, A. 2013. "Los Directivos Públicos en la Reforma del Servicio Civil Peruano". Ponencia presentada en el Congreso Brasileño de Gestores Públicos - El Estado para el ciudadano, Brasilia, Brasil.
- . 2014. "Balance de la experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos del Perú". Ponencia presentada en el XIX Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, 11-14 de noviembre de 2014.
- . 2015. "Public managers: Progress and Challenges". Presentación realizada en el Second Policy and Knowledge Summit: Leadership and Capacity Building for Public Sector Executives, Shanghai. 22-24 de septiembre de 2015.
- Cortázar, J., J. Fuenzalida y M. Lafuente. 2016. "Sistemas de mérito en la selección de directivos públicos ¿Mejor desempeño del estado? Un estudio exploratorio". Washington, D.C.: BID.
- Cortázar, J., M. Lafuente y C. Schuster. 2014. "Estrategias para avanzar en la modernización del servicio civil en América Latina". En J. Cortázar, M. Lafuente y M. Sanginés (comps.) *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2014)*.

- Dahlström, C., V. Lapuente V. y J. Teorell. 2011. "The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption". *Political Research Quarterly*. 16 (junio): 1-13.
- Dollar, D., y A. Kraay. 2003. *Institutions, Trade, and Growth: Revisiting the Evidence*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Egaña, R. 2014. "Alta Dirección Pública: nuevos desafíos y reformas pendientes". Presentación realizada el 19 de noviembre de 2014.
- Evans, P., y J. Rauch. 1999. "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structure on Economic Growth". *American Sociological Review*. 64 (5): 748-765.
- Grindle, M. 2012. *Jobs for the Boys: Patronage and the State in the Comparative Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hasnain, Z., N. Manning y J. Pierskalla. 2012. "Performance-related Pay in the Public Sector, A Review of Theory and Evidence", Policy Research Working Paper 6043. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Henderson, J., et al. 2003. "Bureaucratic Effects: 'Weberian' State Structures and Poverty Reduction". *CPRC Working Paper*. No. 31, Chronic Poverty Research Centre.
- Iacoviello, M. 2015. "Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú". Nota Técnica IDB-TN-845, División de Capacidad Institucional del Estado, Washington, D.C.: BID.
- Iacoviello M., M. Llano y L. Strazza. 2012. "Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 52 (febrero). Caracas, Venezuela.
- Knack, S., y P. Keefer. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures". *Economics and Politics*. 7 (3): 207-227.
- Lafuente, M. 2015a. "Public Sector Executives in LAC: Overview of Experiences and Their Impact". Presentación realizada en el Second Policy and Knowledge Summit: Leadership and Capacity Building for Public Sector Executives. Shanghai. 22-24 de septiembre de 2015.
- . 2015b. "Sistemas de mérito en la selección de directivos públicos: ¿Mejor desempeño del Estado? Un estudio exploratorio". Ponencia presentada en el XX Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lima, 10-12 de noviembre de 2015.
- Lafuente, M., y A. Weber. 2016. "¿Cómo diseñar e implementar un Sistema de Alta Dirección Pública? Las opciones de una Gerencia Pública a la carta". Inédito.
- Lévy-Leboyer, C. 1997. "Gestión de las competencias. Cómo analizarlas, cómo evaluarlas, cómo desarrollarlas". Barcelona, España: Ediciones Gestión 2000.
- Lira, L. 2012. "El Sistema de Alta Dirección Pública en Chile y su impacto en la gestión hospitalaria: un análisis empírico". Documento de trabajo No. 31, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Santiago de Chile: Universidad de los Andes.
- Llano, M. 2014. "Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil". Nota Técnica IDB-TN-677, División de Capacidad Institucional del Estado. Washington, D.C.: BID.
- Longo, F. 2004. "Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público". España: Paidós.
- . 2013. "Diez años de alta dirección pública en Chile". Ponencia presentada en XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Uruguay, 29 de octubre al 1 de noviembre de 2013.
- Longo, F., y M. Iacoviello. 2010. "Evaluación del grado de implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en los países de América Latina". Documento preparado para la Reunión de Ministros de Función Pública, Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD). Buenos Aires, 1 y 2 de julio.
- Manning, N. 2015. "Public Sector Executives in the OECD. Recent developments and the questions that they raise". Presentación realizada en el Second Policy and Knowledge

- Summit: Leadership and Capacity Building for Public Sector Executives. Shangai. 22-24 de septiembre de 2015.
- Martínez Puón, R. 2003. "¿Servicio profesional de carrera para qué? Apuntes para su desarrollo e institucionalización en México". Ponencia presentada en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 28-31 de octubre de 2003.
- . 2009. "La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera en México". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 43 (febrero). Caracas.
- . 2012. "Hacia la profesionalización de la función directiva en Latinoamérica". *Revista de Gestión Pública*. 1 (2, julio-diciembre): 387-419.
- Mauro, P. 1995. "Corruption and Growth". *Quarterly Journal of Economics*. 110 (3): 681-712.
- Maxfield, S., y B. R. Schneider (eds.). 1997. *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Morales, M. 2014. "Nueva Gestión Pública en Chile: orígenes y efectos". *Revista de Ciencia Política*. (34): 417-438.
- OCDE. 2010. "OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010, Federal". Disponible en <http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm>.
- . 2015. "Special feature: Compensation reforms since 2008". En *Government at a Glance 2015*. París: OECD Publishing.
- Oszlak, O. 2001. "El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros". Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires, 5-9 de noviembre de 2001.
- París, E. 2015. "Senior Executives Service System: Lessons from Chile". Presentación realizada en el Second Policy and Knowledge Summit: Leadership and Capacity Building for Public Sector Executives. Shangai. 22-24 de septiembre de 2015.
- Prats i Catalá, J. 1995. "Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público". Documentación Administrativa n° 241-242 (enero-agosto).
- Rodrik, D., A. Subramanian y F. Trebbi. 2004. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development". *Journal of Economic Growth*. 9 (2): 131-165.
- Sacks, A. 2010. "Procedural Justice, Service Delivery, Approval for the Incumbent and Trust in Government". Inédito. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- SERVIR (Autoridad Nacional del Servicio Civil). 2003. *Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública*. Biblioteca virtual del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- . 2014. "Ejecución de las inversiones por parte de los gerentes públicos". Nota técnica inédita. Lima: Gobierno del Perú.
- Spencer, L., y S. Spencer. 2003. *Competence at Work: models for superior performance*. New York: John Wiley and Sons.
- Strazza L. 2013. "Evaluación final del Programa de Apoyo al servicio civil de la República del Paraguay". Contrato de Préstamo 1776/OC-PR.
- . 2014. "Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México". Nota Técnica IDB-TN-681, División de Capacidad Institucional del Estado. Washington, D.C.: BID.
- . 2015. "Diagnóstico institucional del servicio civil de Ecuador". División de Capacidad Institucional del Estado. Documento en proceso de publicación. Washington, D.C.: BID.
- . 2016. "Diagnóstico institucional del sistema de GRH del estado de Colima". División de Capacidad Institucional del Estado. Documento en proceso de publicación. Washington, D.C.: BID.
- Van de Walle, S., S. Van Roosebroek y G. Bouckaert. 2005. "Annex: Data on Trust in the Public Sector". Documento preparado para la reunión ministerial de la OCDE "Strengthening Trust in Government". 28 de noviembre de 2005. París: OCDE.



CUADRO A1. Frecuencia de características comunes por estado

Característica común	Col	Edomex	Yuc	Jal	Hgo	Camp	B. Cal.	Oax	Tamps	Tlax	Frecuencia
1. Ausencia de planificación estratégica e integral de GRH	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	10
2. Elevado gasto en servicios personales como proporción del presupuesto total (+50%)	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No	Sí	Sí	8
3. Ausencia/debilidad de los sistemas integrados de información para las decisiones en GRH	No	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	7
4. Disponibilidad de manuales de clasificación de puestos y perfiles	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	7
5. Insuficiente desarrollo de las competencias en los manuales de puestos y perfiles	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	7
6. Reducida implantación de la selección de personal abierta, competitiva y por mérito	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	9
7. Alta rigidez en los puestos de base y alta rotación en los puestos de confianza	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	7
8. Ausencia de evaluación del desempeño o bien centrada solo en aspectos formales	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	10
9. Mayor competitividad salarial del sector público respecto al sector privado	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	10
10. Inequidad remunerativa vertical	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	9
11. Debilidad de los incentivos al desarrollo profesional	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	9

(continúa en la página siguiente)

CUADRO A1. Frecuencia de características comunes por estado (continuación)

Característica común	Col	Edomex	Yuc	Jal	Hgo	Camp	B. Cal.	Oax	Tamps	Tlax	Frecuencia
12. Detección de necesidades de capacitación insuficientemente ligadas a las funciones	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	7
13. Relación de concertación gobierno-sindicato de empleados públicos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	8
14. Baja presencia de la profesionalización del segmento directivo en la agenda de GRH	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	9
15. Insuficiente jerarquización de la gobernanza del sistema de GRH	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	10

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO A2. Ruta crítica del programa de profesionalización (consolidado)

Etapa	Acción/Opción/Fase	Objetivo	Característica común relacionada	Iniciativas específicas
1. Generación de las precondiciones del fortalecimiento del sistema de GRH.	3. Generar información confiable, completa y oportuna.	Reflejar la situación y evolución de distintos aspectos del personal y apoyar la toma de decisiones de GRH por parte de las autoridades.	<ul style="list-style-type: none"> Característica común 2: Elevado gasto en servicios personales como proporción del presupuesto total. Característica común 3: Ausencia/debilidad de los sistemas integrados de información. 	<ol style="list-style-type: none"> Elaborar una estrategia de generación integral de información de GRH. Implementar procesos de generación y recopilación de información (censos, encuestas, revisión de bases de datos).
	4. Corregir las anomalías en el funcionamiento del sistema de GRH.	Depurar de situaciones irregulares la información de base de la GRH.		<ol style="list-style-type: none"> Depurar el catastro de personal y el registro de remuneraciones.
2. Selección de la estrategia de profesionalización.	<ul style="list-style-type: none"> Opción 1: Construir un segmento directivo/profesional a lo largo de la administración. 	Profesionalizar una franja de puestos acotada pero estratégica, encargada de la dirección de las dependencias.	<ul style="list-style-type: none"> Característica común 14: Baja presencia de la política de profesionalización del segmento directivo/profesional en la agenda de GRH. 	<ol style="list-style-type: none"> Diseñar, según el modelo elegido, mecanismos específicos de selección, desempeño, formación y remuneraciones inicialmente para los gerentes ligados a las funciones transversales de apoyo. Posibilidad de escalar la implementación de esas funciones de GRH.
	<ul style="list-style-type: none"> Opción 2: Construir carreras profesionales por funciones estratégicas de la administración. 	Profesionalizar al personal involucrado en la gestión de las funciones transversales de apoyo.		<ol style="list-style-type: none"> Diseñar carreras especiales para las funciones transversales de apoyo de la administración.
	<ul style="list-style-type: none"> Opción 3: Introducir mejoras de GRH al personal, pero sin crear nuevos segmentos o carreras. 	Incrementar el nivel de profesionalismo de la administración pública en su actual diseño estructural.		<ol style="list-style-type: none"> Introducir mejoras específicas de GRH de acuerdo a la etapa 3 priorizando en la secuencia al personal de base o al de confianza.

(continúa en la página siguiente)

CUADRO A2. Ruta crítica del programa de profesionalización (consolidado) *(continuación)*

Etapa	Acción/Opción/Fase	Objetivo	Característica común relacionada	Iniciativas específicas
3. Fortalecimiento de las funciones de GRH.	1. Planificación y ordenamiento de las plantillas de personal.	Ordenar y dirigir el sistema de GRH, y sentar las bases para controlar los flujos de personal.	<ul style="list-style-type: none"> Característica común 1: Ausencia de planificación estratégica e integral de GRH. Característica común 3: Elevado gasto en servicios personales como proporción del presupuesto total. Característica común 5: Incipiente desarrollo de las competencias laborales en los manuales de puestos y perfiles. 	<ol style="list-style-type: none"> Elaborar instrumentos de planificación de dotaciones de personal e incluirlos en la rutina de planificación general de las dependencias. Diagramar un protocolo anual de planificación de plantillas. Incluir en los manuales la totalidad de los puestos reales de la dependencia e introducir competencias laborales de acuerdo a jerarquía y funciones.
	2. Garantías de idoneidad y profesionalismo.	Establecer garantías básicas de mérito y proteger al sistema de prácticas patrimonialistas.	<ul style="list-style-type: none"> Característica común 6: Reducida implantación de la selección de personal abierta, competitiva y por mérito. 	<ol style="list-style-type: none"> Ampliar la difusión de los concursos basados en el perfil a través de un portal de empleo abierto a toda la ciudadanía. Diseñar una estrategia de expansión de los concursos de ingreso, comenzando por los puestos técnicos y profesionales y siguiendo por los de dirección media. Diseñar instrumentos para evaluar competencias (entrevistas, simulaciones).
	3. Efectividad del rendimiento.	Lograr efectividad en el desempeño personal e institucional.	<ul style="list-style-type: none"> Característica común 7: Polarización entre alta rigidez en los puestos de base y alta rotación en los puestos de confianza. Característica común 8: Evaluación del desempeño centrada en aspectos formales. Característica común 10: Inequidad remunerativa vertical. Característica común 11: Debilidad de los incentivos al desarrollo profesional. Característica común 12: Detección de necesidades de capacitación insuficientemente ligadas a las funciones del puesto y los objetivos funcionales. 	<ol style="list-style-type: none"> Definir las capacitaciones de las personas con base en las funciones, objetivos del puesto y en los resultados de la evaluación de desempeño (si la hubiera). Diseñar mecanismos de desarrollo profesional (ascensos verticales, carrera horizontal, rutas profesionales). Formular una estrategia salarial que armonice las dinámicas remunerativas del personal de base y de confianza. Implementar un mecanismo simple y realista de evaluación del desempeño (institucional o individual).

(continúa en la página siguiente)



CUADRO A2. Ruta crítica del programa de profesionalización (consolidado) (continuación)

Etapa	Acción/Opción/Fase	Objetivo	Característica común relacionada	Iniciativas específicas
Fortalecimiento transversal del sistema de GRH.	<ol style="list-style-type: none"> Incrementar las capacidades de rectoría. 	Profesionalizar la institución que luego debe liderar la profesionalización del conjunto del aparato público.	<ul style="list-style-type: none"> Característica común 15: Reducida jerarquización de la gobernanza del sistema de GRH. 	<ol style="list-style-type: none"> Adoptar como marco rector el modelo estratégico e integrado de GRH. Definir el modelo de gestión propio del órgano rector de acuerdo a las cuatro funciones. Colocar al órgano rector como institución prioritaria del programa de profesionalización de la administración pública, en especial en lo referido a las acciones de planificación y selección por mérito.
	<ol style="list-style-type: none"> Incrementar las capacidades de operación del sistema. 	Profesionalizar las áreas encargadas de la implementación de las funciones de GRH.		<ol style="list-style-type: none"> Instrumentar un Modelo de Asistencia del órgano rector a las CA. Priorizar a las CA en el proceso de profesionalización y como centros de pruebas piloto de las iniciativas de GRH.
	<ol style="list-style-type: none"> Incrementar la cantidad y calidad de información de GRH. 	Apoyar la toma de decisiones de GRH con información integrada, pertinente, confiable y actualizada.	<ol style="list-style-type: none"> Debilidad de los sistemas integrados de información para la toma de decisiones en GRH. 	<ol style="list-style-type: none"> Construir sistemas de información integrada u optimizar los existentes de acuerdo al modelo estratégico e integrado de GRH.

Fuente: Elaboración propia.

